

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



الحوكمة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية : دراسة حالة الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية

تخصص : إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية

من إعداد الطالب :

عروفي بلال

إشراف الأستاذ :

د . قوي بوحنية

لجنة المناقشة

الأستاذ	الجامعة الأصلية	الصفة
د . مجدوب عبد المؤمن	جامعة ورقلة	رئيسا
د. قوي بوحنية	جامعة ورقلة	مشرفا و مقررا
أ.د. زياني صالح	جامعة باتنة	عضوا مناقشا
د. بوريش رياض	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2011-2012

شكر و تقدير

أشكر الله عز و جل الذي أعانني على إنجاز هذا العمل المتواضع .

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الدكتور قوي بوحنية على قبوله الإشراف على هذه الدراسة و على ما قدمه من إرشادات مهمة و توجيهات مفيدة في سبيل إنجازها .

و لا يفوتني أن أشكر جميع الأساتذة الذين تتلمذت على أيديهم في جامعتي ورقلة و باتنة و أخص بالذكر الدكتور عادل زقاغ و الأستاذ الدكتور صالح زياني و الدكتور راقدي عبد الله و الأستاذ زراري إبراهيم و الدكتور مجدوب عبد المؤمن و الدكتور عبد القادر عبد العالي و الدكتور بوكميش لعلى .

الإهداء

إلى روح والدي و جدي رحمهما الله

إلى جميع أفراد عائلتي

إلى جميع أصدقائي بدون استثناء

أخص بالذكر ناصر لبال ....رجل بألْـــفِ

إلى الجزائر .... التي لابد أن يتغير حالها يوما .... بجهود أبنائها الأوفياء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

بلال خروفي

فهرس المحتويات :

يُعتبر الفساد من أكثر الظواهر الإنسانية خطورة على المجتمعات و الدول نظرا للآثار السلبية التي يخلفها في شتى المجالات و على مختلف المستويات، فكوْن الفساد سلوكا شبكيا ينتج من تفاعلات تنشأ بين عدة أطراف في المجتمع، جعل منه ظاهرة متعددة الأبعاد فهو ينتشر أفقيا في مختلف المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و عموديا عبر المستويات المتعددة التي يتكوّن منها البناء السياسي و الاجتماعي لأي دولة . و يؤثر الفساد على المنظومات المختلفة التي يتفشى فيها بما يشوه طبيعة العلاقات التي تربط بين مكوناتها داخليا و يجعل تفاعلاتها في محيطها العام تتم بشكل سيء .

و يرتبط انتشار الفساد بالبيئة العامة التي تتفاعل فيها المنظومة التي يستشري فيها، فإذا ما كانت مشجعة زاد مستوى انتشاره و إذا كانت مثبطة تقلص هذا الانتشار.

و إذا كان العقد الاجتماعي بين الدولة و المواطن يتطلب تنازل هذا الأخير عن القليل من حريته لصالح الدولة مقابل توفيرها مجموعة من الخدمات العامة التي يستفيد منها المواطن، فإن تزايد مطالب المواطنين و اتساع حجم الدول أدى بالسلطات السياسية إلى محاولة التقرب أكثر من المواطن، عبر تبني نُظُم الإدارة المحلية التي تسعى إلى تقديم الخدمات العامة بكفاءة و فعالية و تكريس الديمقراطية التشاركية عبر تفويضها جزءا من صلاحياتها لهيئات محلية و مجالس محلية ينتخبها المواطنون المحليون.

و قد عرفت الجزائر نظام الإدارة المحلية منذ مدة طويلة حيث تنوعت أشكاله حسب الظروف التي كانت تمر بها الدولة، منذ الوجود العثماني و الاستعمار الفرنسي إلى ما بعد الاستقلال أين أقر المشرع مجموعة من القوانين التي تنظِم سيْر الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية، و حرص على وجود مجالس محلية مُنتخبة تعبر عن المواطن المحلي و تسعى إلى إشراكه في صنع القرار المحلي، و الجزائر الآن بصدد إصلاح نظام الإدارة المحلية عبر إصدار قانوني البلدية و الولاية الجديدين.

و رغم إقرار مختلف النصوص القانونية بضرورة تفعيل دور الهيئات المحلية في الجزائر في تقديم الخدمات العامة المحلية و تحفيز المسار التنموي عبر استغلال الإمكانيات المادية المتاحة، إلا أن أداء الجماعات المحلية بقي ضعيفا بسبب عوامل مختلفة اقتصادية و سياسية و اجتماعية.

و إذا كانت الجزائر تعرف انتشارا كبيرا لظاهرة الفساد في مختلف القطاعات فإن الإدارة المحلية الجزائرية تعرف تورُط المسؤولين المحليين في مختلف مظاهره و أشكاله، خاصة المُنتَخبين المحليين الذين تتشكل منهم المجالس المحلية و هو ما تجلى في المتابعات القضائية التي تطالهم عقب تورطهم في قضايا الفساد.

و بالرجوع إلى البيئة العامة التي تمارس في إطارها الجماعات المحلية المنتخبة مهامها و تباشر صلاحياتها عبرها، نجد أنها تجسد ما يعرف بالحكم الردئ Bad Governance في ظل غياب قيم المساءلة و الشفافية و حكم القانون و المشاركة المجتمعية في تسيير الشؤون المحلية.

إن السلطة السياسية في الجزائر و في إطار سعيها إلى محاربة مختلف أشكال الفساد اعتمدت مجموعة من النصوص القانونية و قامت بإنشاء هيئات رسمية متخصصة في هذا الشأن، و التي لم توفق في القيام بالمهام المنوطة بها بسبب التركيز على معالجة مخلفات الفساد بدل معالجة البيئة التي تشجع على تفشيه و هو ما شكل فهما مشوها للظاهرة Mischaracterization، أي أن سوء التشخيص أدى إلى اعتماد سياسات مشوهة لمعالجة الخلل القائم في البيئة العامة لهذه الظاهرة الخطيرة.

و عليه فإن تقليص مستويات الفساد في المجالس المحلية يتطلب إيجاد قيم بديلة لتلك القيم التي تشجعه، فالشفافية بدل الضبابية و المساءلة الشعبية بدل الرقابة الوصائية المتشددة و المشاركة الشعبية بدل حصر صلاحية تسيير الشؤون المحلية في المؤسسات الرسمية تشكل ما يعرف بالحوكمة المحلية Local Governance التي تعتمدها الكثير من الدول التي تعرف مستويات فساد منخفضة .

إشكالية الدراسة:

في ظل توجه ثُلة من دول العالم باختلاف طبيعتها و درجة تطورها إلى تبني مبادئ الحكم الراشد و إصلاح نظم الإدارة المحلية في إطار الحوكمة المحلية، و في ظل معاناة الجزائر من تفشي الفساد على مستوى المجالس المحلية، و فشل الإجراءات المتخذة لمكافحته .

إلى أي مدى يمكن للحوكمة المحلية أن تكون أداة فعالة مكافحة الفساد في المجالس المحلية المُنتَخَبة في الجزائر ؟

و تندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية :

- لماذا أخفقت السياسات التي اتبعتها الجزائر في الحد من تفشي ظاهرة الفساد؟
- ما هي الاستراتيجيات التي يمكن إتباعها لتعزيز آليات الديمقراطية المحلية التشاركية و التي من شأنها التصدي لظاهرة الفساد في المجالس المحلية المُنتَخَبة ؟

و تندرج تحت هذه التساؤلات الفرضيات التالية :

- يرجع تدني مستوى الاعتماد على آليات الحوكمة المحلية في الجزائر إلى تعارضها مع مضمون قانون الإدارة المحلية و ضعف أسس الحوكمة على المستوى الوطني في الجزائر.
- يعود إخفاق السياسات التي اتبعتها الجزائر في الحد من تفشي ظاهرة الفساد إلى احتكارها من طرف الدولة ككيان رسمي و تهميش المكونات غير الرسمية .

أهمية الموضوع :

إن الأهمية التي تكتسيها هذه الدراسة تكمن في طبيعة و متغيرات الموضوع الذي تتناوله ويمكن القول بأن أهمية الدراسة تكمن في شقين علمي و عملي :

1. علميا:

– إن موضوع الحوكمة المحلية و الفساد في المجالس المحلية لم يحظ بالاهتمام اللازم من طرف الباحثين الجزائريين لكونه حديثا، و بالتالي فإن التطرق لمثل الموضوع من شأنه إثراء البحث العلمي في ميدان العلوم السياسية، و إثارة إشكاليات أخرى قد يدرسها الطلبة و الباحثون الآخرون، كما من شأنه سد جزء من الفراغ الذي تعرفه الساحة الأكاديمية في هذا المجال لقلة البحوث التي تناولت هذه الظاهرة .

– إن اختيار هذا الموضوع يمثل خطوة – ولو صغيرة – في سبيل جذب اهتمام الطلبة و الباحثين في التخصصات العديدة لميدان العلوم السياسية و لفت انتباههم لحقل الإدارة المحلية و الحكم المحلي، الذي لم يحظ بالاهتمام الذي لقيته تخصصات أخرى كالعلاقات الدولية مثلا .

– أضحى موضوع الحوكمة المحلية والفساد على المستوى المحلي، محل اهتمام السياسيين و المنظمات الدولية و الباحثين الأجانب على حد سواء، في ظل التحول نحو دراسات الحكم الراشد و الديمقراطية المحلية، وهو ما يجعل الباحث الجزائري و الجامعة الجزائرية تواكب التطورات التي تطرأ في ميدان البحث العلمي دوليا .

– إن الاهتمام بالمواضيع و الظواهر التي تمثل أولويات بالنسبة للجزائر، يمثل خطوة أساسية لجعل البحث العلمي و الجامعة الجزائرية ذات فائدة، خاصة إذا ما تم التركيز على البحوث و الدراسات التي تتناول ظواهر ميدانية .

2. عمليا:

– تعاني الجزائر من ظاهرة الفساد، خاصة في المجالس المحلية، ففي السنوات الأخيرة أصبحت تحتل المراتب الأخيرة في الإحصائيات التي تتناول الفساد و التي تقوم بها منظمات دولية على غرار منظمة

شفافية دولية * Transparency International أين احتلت الجزائر المراتب 105 و 111 و 92 في سنوات 2010 و 2009 و 2008 على التوالي، لكنها في نفس الوقت تحاول القضاء على هذه الظاهرة، من خلال العديد من القوانين و الهيئات و المؤسسات التي يتم استحداثها من حين إلى آخر.

– تمثل هذه الدراسة إطارا علميا أكاديميا لمعالجة ظاهرة الفساد في الجزائر، خاصة في ظل اهتمام صناع القرار في الجزائر بترشيد الحكم من خلال الانخراط في مبادرات دولية و إقليمية كالنيباد التي تلعب فيها الجزائر دورا محوريا.

– يمكن للجهات المسؤولة في الجزائر الاعتماد على نتائج هذه الدراسة لوضع نظام للحوكمة المحلية بما يتناسب و خصوصيات البيئة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية في الجزائر .

أسباب اختيار الموضوع :

تتنوع بين ما هي ذاتية و ما هي موضوعية:

1. الأسباب الموضوعية :

▪ تنامي الاهتمام من طرف الأكاديميين بشكل كبير بالمستوى المحلي للدراسات السياسية، حيث أصبحت العلوم السياسية لا تقتصر على دراسة العلاقات الدولية فقط، بل أصبح هناك تركيز شديد على القضايا المحلية على مستوى الوحدات المحلية الصغيرة.

▪ ظهور نقاشات تأصيلية حول قضايا الديمقراطية و الحكم الراشد على المستوى المحلي، بسبب تمحور معظم الدراسات على كيفية تحقيق التنمية على المستوى المحلي – ومن خلالها على المستوى الوطني و العالمي – و هو ما تزامن مع تغيرات على أرض الواقع على بنية و أطراف العملية السياسية في مختلف دول العالم، و هو ما أدى إلى ظهور مفهوم **الحوكمة المحلية Lacal Governance** .

* هي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد، تأسست سنة 1993، وتشتهر عالمياً بتقريرها السنوي الذي بدأ إصداره سنة 1995، وهو قائمة مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد حول العالم. مقر المنظمة الرئيسي يقع في برلين، ألمانيا، موقعها الإلكتروني www.transparency.org

▪ تحول الفساد إلى ظاهرة دولية عابرة للحدود، متنوعة الأشكال و الآليات، وهو ما غذى النقاشات التي تدور حول الفساد في الأوساط الجامعية خاصة في الدول التي تعاني منه بكثرة .

▪ تركيز المنظمات الدولية المهتمة بالتنمية في الدول النامية و المتخلفة على طبيعة نظم الحكم و محاربة الفساد في إطار المشروطية السياسية، و تحول المشاريع التنموية لتلك المنظمات من المستوى الوطني إلى مستوى الوحدات المحلية (البلديات و المقاطعات...)، نظرا لكون المشاريع المحلية لا تتطلب تمويلا كبيرا و سهولة الرقابة عليها و متابعتها.

2. الأسباب الذاتية :

▪ رغبة الباحث في التخصص في مجال الحكم المحلي و الدراسات المحلية، نظرا لكون هذا التخصص جديد في الجامعة الجزائرية، مع قلة الأساتذة المختصين.

▪ رغبة الباحث في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي، على المستويين العملي و العلمي، فالنقاشات التي تدور في أروقة المنظمات الدولية و في مراكز صنع القرار وفي مخابر البحث في الجامعات الأجنبية كلها تركز على مواضيع الحكم و الحوكمة المحلية و محاربة الفساد، و هو ما يمكن الباحث فيما بعد من تبادل الخبرات على المستوى الدولي و خدمة الجامعة الجزائرية في آن واحد .

▪ إن هذه الدراسة تأتي في وقت تعاني الجزائر من تفشي الفساد إلى درجة أصبح ينخر فيها جسد الدولة و المجتمع معا، و يعطل محاولات التنمية التي ما فتئت السلطة العليا في البلاد تقوم بها حيث لا يكاد يمر يوم إلا و نقرأ أو نسمع عن فضيحة جديدة من فضائح الفساد، و عليه فالباحث يحاول تقديم إسهام – و لو بسيط – في محاربة هذه الظاهرة خدمة للوطن و كمحاولة لرد جزء من الجميل للجزائر التي ندرس و نعيش بفضل خيراتها.

▪ إن هذه الدراسة تأتي في ظرف تميز بإقرار قانون جديد للإدارة المحلية في الجزائر*، و تتساءل حول مضمونه و مدى محاكاته و تضمنه لمبادئ و أسس الحوكمة المحلية و مدى قدرته على التصدي لأشكال الفساد في المجالس المحلية المنتخبة .

حدود الدراسة :

تتمحور الدراسة حول ظاهرة الفساد في المجالس المحلية المنتخبة و كيفية التصدي لها من خلال الحوكمة المحلية، فهي تتعلق بالجانبين الإداري و السياسي خصوصا كما أنها لا تتعلق بالبعد الوطني العام و هو ما يعني تجنب الخوض في كل أنواع الفساد، و إنما على مستوى مجتمع بحث معين هو المجالس المحلية المنتخبة أي أن الحدود المكانية للدراسة تتمثل في البلديات و الولايات الجزائرية.

أما زمنيا فالدراسة تتناول آخر عهدتين إنتخابيتين للمجالس البلدية و الولائية أي منذ 2002 إلى غاية يومنا هذا (تنتهي العهدة الثانية في ماي 2012) .

منهج البحث و الأدوات المستخدمة :

في سبيل الإجابة عن الإشكالية المطروحة اعتمد الباحث على المناهج و المقتربات و التقنيات التالية:

1. المناهج :

• المنهج الوصفي : و يقصد الطريقة التي يصف من خلالها الباحث الظاهرة المدروسة، و يربط من خلاله بين مختلف المتغيرات بناء على رؤيته العلمية، و تكمن أهميته في هذه الدراسة في توضيح العلاقة بين المتغيرات (المتمثلة في الفساد و الحوكمة المحلية) و كيفية ترابطها نظريا و تطبيقيا.

* تمت المصادقة عليه من طرف نواب المجاس الشعبي الوطني يوم 24 أفريل 2011، و من طرف نواب مجلس الأمة يوم 25 ماي 2011.

• منهج دراسة الحالة: وهو طريقة منهجية تحدد اهتمام الباحث بحالة واحدة ليتمكن من دراستها بعمق و دقة، حيث مكننا من تطبيق المعطيات و المعارف التي تضمنها الجزء النظري من الدراسة على الحالة الجزائرية من خلال شرح و تفسير خصائص و أبعاد ظاهرة الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر و كيفية مواجهتها .

• المنهج الإحصائي: و ذلك بالاعتماد على الإحصائيات و المؤشرات المتوفرة من الهيئات الحكومية و المنظمات الدولية كالإحصائيات المتعلقة بآثار الفساد في الجزائر و المتابعات القضائية في حق المنتخبين المحليين، إذ أن تفسيرها ساعد في فهم العلاقات السببية التي تتضمنها الدراسة و أعطى تصورات حول طبيعة الظواهر المدروسة و مكامنها المختلفة كالفساد في الجزائر، من خلال إعطاء معاني كيفية و دلالات منطقية للأرقام و المؤشرات الكمية المتوفرة.

2. الاقترابات :

• الاقتراب النظمي: و ذلك في تفسير العلاقات التي تربط بين الأجزاء المختلفة للنظام العام، كتأثر نظام الإدارة المحلية في الجزائر بالمتغيرات السياسية و الاقتصادية و ارتباط ظاهرة الفساد في المجالس المحلية بالبيئة الثقافية و البعد الوطني و الدولي.

• اقتراب علاقات الدولة – المجتمع: و استفاد منه الباحث في فهم علاقات التأثير و التأثر التي تنشأ بينهما على مستوى متغيرات الدراسة لأن طبيعة ظاهرتي الفساد و الحوكمة المحلية اللتان ترتبطان بكل من الدولة و المجتمع تقتضي تفسير العلاقة بين هذين الفاعلين الاجتماعيين لفهم و تفسير الظواهر المدروسة.

3. أدوات البحث :

• الملاحظة: و هي من أكثر أدوات البحث العلمي انتشارا، ساعدت الباحث على بناء تصورات حول ظاهرة الفساد في الجزائر من جهة و خصائص نظام الإدارة المحلية من جهة أخرى.

<u>الدراسات السابقة :</u>

اعتمد الباحث على عدة دراسات ذات صلة بموضوع البحث و خاصة الدراسات التالية:

• دراسة Maria Gonzalez De Asis الموسومة Reducing Corruption At The Local Level (الحد من الفساد على المستوى المحلي) : و هي دراسة تابعة للبنك الدولي قامت بها الباحثة سنة 2006 بواشنطن، جاء فيها أن ظاهرة الفساد تشكل خطرا على استقرار الدول التي تكون حكوماتها مطالبة باستحداث آليات على المستوى المحلي لمكافحتها، و تركز الباحثة على المستوى المحلي لمكافحة الفساد

نظرا للتفاعل المتواصل و الكثيف للهيئات المحلية مع المواطن، و ذلك لن يتأتى – حسبها – إلا بتطوير نظم الإدارة المحلية التي تقوم على الشفافية و المساءلة لضمان تقديم الخدمات المحلية بأكثر كفاءة و فعالية مع تمكين الهيئات المحلية من موارد مادية كافية و صلاحيات موسعة من جهة، و ضمان مشاركة المواطن في إتخاذ القرارات المحلية من جهة أخرى .

• دراسة كل من Daniel Kaufmann and Phyllis Dininio الموسومة Corruption: A Key Challenge for Development (الفساد : تحدٍ رئيس للتنمية) التي تم نشرها في كتاب جماعي معنون بـ The role of parliament in curbing corruption صدر سنة 2006، و يعتقد الباحثان أن الفساد – بمختلف أوجهه – هو السبب الرئيس لفشل المسارات التنموية في عدة دول، إذ يعددان الآثار السلبية التي تنجم عن إنتشاره ، كما يعتبران أن غياب دولة القانون و الحريات العامة من شأنه تشجيع الفساد الذي لا يمكن مواجهته إلا بالإعتماد على استراتيجية دقيقة تقوم على التمكين لقطاع خاص منتج و تنافسي و مجتمع مدني مستقل و فعال مع المساءلة السياسية و تقوية الجهاز القضائي ليمارس دورا رقابيا على السلطتين التنفيذية و التشريعية.

• الصفحة الأسبوعية للكاتب الصحفي جيلالي حجاج رئيس المنظمة الوطنية لمكافحة الفساد غير المعتمدة في يومية Le Soir D'Algerie الموسومة Le Soir Corruption كل يوم إثنين التي ينشرها منذ سنوات يتناول فيها كل التطورات و القضايا التي يعرفها ملف الفساد في الجزائر و يقدم عادة انتقادات بناءة للسياسات الحكومية لمكافحة الفساد في الجزائر، و يعتقد جيلالي حجاج أن هناك تقصيرا من طرف السلطات في الجزائر في مجال مكافحة الفساد خاصة بإعتمادها على هيئات رسمية و تهميشها للجمعيات التي تُعنى بهذا الموضوع و التي من شأنها تقديم إضافة كبيرة عبر توعية المواطنين و إشراكه في هذا المسار، كما يرى بأن القوانين الكثيرة التي تصدرها السلطات لمكافحة الفساد غير كافية فهي تعالج الأسباب التي شجعت ظهوره ، و معظم موادها لم تطبق و بقيت حبرا على ورق .

• أشغال الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية المنظمة من طرف قسم العلوم السياسية بجامعة ورقلة يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 أين تم التطرق بشكل مفصل إلى خصائص نظام الإدارة المحلية في الجزائر حاليا و سبل تطويره و كيفية الاعتماد على مبادئ الحوكمة محليا، و خاصة الأوراق التالية :

– بوضياف مليكة، " الإدارة بالشفافية : الطريق للتنمية والإصلاح الإداري" ، حيث أكدت الباحثة على الدور المحوري الذي تلعبه الشفافية في جعل الإدارة المحلية تلعب دورا مهما في تحقيق التنمية المحلية

الشاملة و مكافحة الفساد المحلي و ذلك عبر توفير المعلومات التي تتعلق بسير الجماعات المحلية و جعلها في متناول المواطن المحلي، فالدول التي تعتمد هذا المبدأ تعرف مستويات منخفضة للفساد.

– بلعور مصطفى و بومدين طاشمة، " الإدارة المحلية والتنمية في ظل التحول إلى القطاع الخاص: دراسة في خبرات بعض الدول في مسألة التعاقد مع الغير" ، و يركز فيها الباحثان على أنه لابد من التمكين للمجتمع المحلي بحيث تتهيأ له أوسع الفرص لحل مشاكله بكفاءة عبر المشاركة في عمليات التخطيط وصنع القرار والتنفيذ والمتابعة والمراقبة والتقويم، فضلا عن ضرورة إقحام القطاع الخاص محليا و تمكنيه من تقديم الخدمات العامة المحلية بكفاءة و فعالية .

صعوبات البحث:

يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

- امتناع الهيئات الحكومية عن منح الأرقام و الإحصائيات المتعلقة بكل من الفساد و مؤشرات الحوكمة المحلية في الجزائر و عدم تقديمها التسهيلات اللازمة لذلك، إضافة إلى رفض بعض المسؤولين الذين حاورهم الباحث ورود أسمائهم كاملة في الدراسة .
- قلة الأدبيات التي تتناول ظاهرة الفساد في الجزائر عموما و في المجالس المحلية المنتخبة خصوصا بفعل تواصل التخوف من دراسة هذا الموضوع و اعتباره خطا أحمرا لا يمكن تجاوزه رغم أن البحث العلمي لا يعترف بالمعطيات السياسية أو غيرها، و اقتصار الدراسات المتوفرة على سرد للنصوص القانونية المتوفرة .
- حداثة موضوع الحوكمة المحلية خاصة في الدراسات العربية و الإفريقية مما يجعل الباحث أسير التصورات الغربية التي تتميز بخلفية فكرية و دراسة حالات تختلف عن الخصوصية الجزائرية .

خطة البحث:

اقتضى موضوع الدراسة تقسيم البحث إلى فصلين أحدهما نظري و الآخر تطبيقي، حيث أن الدراسة ذات بعد تقييمي تقويمي بمعنى أنها تبحث في سبل مكافحة الفساد و الآليات الكفيلة بذلك على مستوى المجالس المنتخبة نظريا كما تهدف إلى توضيح الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد فيها و البدائل الممكنة في كل من السياسات المعتمدة لمكافحة الفساد و نظام الإدارة المحلية في الجزائر .

و قد جاء **الفصل الأول** الموسوم " **الحوكمة المحلية كوسيلة لمكافحة الفساد : مدخل نظري** " ليضبط مفاهيم الدراسة و العلاقة بين متغيراتها و محاولة تقديم تفسير نظري للطريقة التي تحد فيها الحوكمة المحلية من الفساد، عبر توضيح المفاهيم المختلفة و إعطاء فهم وظيفي و نسقي لذلك .

فالمبحث الأول تضمن "**الإطار المعرفي للفساد** " و كل ما يتعلق بأشكاله المختلفة و أسباب ظهوره و آثاره المتنوعة، و يهدف الباحث من خلاله إلى توضيح البيئة التي ينشأ في إطارها الفساد و مقارنتها بالنموذج المقترح لمكافحتها فيما يلي من مراحل .

أما المبحث الثاني فتناول " **تطور التنظيمات الإدارية للدولة : من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية**" و فيه ركز الباحث على الأشكال المختلفة التي عرفتها الإدارة المحلية و الخصائص و الأسس التي يقوم عليها كل شكل منها، و ذلك للتمييز بينها و معرفة أي منها مطبق في الحالة المدروسة.

في حين وضح المبحث الثالث " **آليات الحوكمة المحلية : مقترب وظيفي لمكافحة الفساد**" كيف يمكن للإدارة بالشفافية و المشاركة المجتمعية و المساءلة أن تحد من إنتشار الفساد المستشري في أي منظومة إجتماعية، و من خلال هذا المبحث يوضح الباحث دور الحوكمة المحلية في مكافحة الفساد .

و تم تخصيص المبحث الرابع لـ " **دور الفواعل غير الرسمية في مكافحة الفساد** " لشرح الطريقة التي يمكن من خلالها للمجتمع المدني و القطاع الخاص المحلي (عبر التعاقدات الخارجية) الوقوف في وجه الفساد في المجالس المحلية المنتخبة و الدور الذي يلعبانه في زيادة كفاءة و فعالية الهيئات المحلية .

أما **الفصل الثاني** المعنون " **مكافحة الفساد في المجالس المحلية بالجزائر و ضرورة التحول من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية** " و يعطي صورة عن واقع الفساد في المجالس المحلية في الجزائر و سبل مكافحته .

فالمبحث الأول الذي تناول " **واقع الفساد في المجالس المحلية بالجزائر**" فيقدم لمحة عن البعد القانوني لعمل المجالس المحلية لمعرفة مدى تشجيعها أو تثبيطها لإنتشار الفساد من جهة و أي شكل للإدارة المحلية تعبر عنه من جهة أخرى، ثم يبين خلفيات انتشار الفساد المحلي و الآليات المعتمدة لمكافحته .

و يوضح المبحث الثاني " **استمرار الفساد في المجالس المحلية المنتخبة و فشل الإجراءات المتخذة** " بشكل مترابط مع سابقه علاقة التأثير و التأثر بين نظام الإدارة المحلية في الجزائر و تفشي الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بين تدني مستويات الاعتماد على الحوكمة المحلية و غياب مقاربة تشاركية في مكافحة الفساد .

و فيما يخص المبحث الثالث فيقترح " **آفاقا لتقليص الفساد في المجالس المحلية بالجزائر**" و فيه يقدم الباحث رؤية في مسار إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر عبر تمحيص مضمون مشروع قانون البلدية و مدى تلائمه مع مبادئ و أسس الحوكمة المحلية، ثم وضع مقترحات لتفعيل آليات مكافحة الفساد و جعل الإجراءات الواجب اتخاذها عبارة عن " إستراتيجية متعددة الفواعل " و دعوة لتغطية بعض مكامن النقص في نظام الادارة المحلية في الجزائر مع " حتمية تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي " .

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي :

- فهم أسباب انتشار ظاهرة الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر.
- وضع تصورات حول واقع كل من الفساد و الحوكمة المحلية في الجزائر من خلال مؤشرات و إحصائيات دقيقة .
- توضيح عوامل فشل السياسات التي تتبعها الحكومة الجزائرية في مجال مكافحة الفساد في الجزائر.
- اقتراح مداخل بديلة لمكافحة الفساد في المجالس المحلية المنتخبة عبر تعزيز قيم الحوكمة في الإدارة المحلية الجزائرية .

تمهيد:

إنه من الأهمية بما كان أن يتم الوقوف على أهم المفاهيم التي تتضمنها الدراسة، كما لا يقل أهمية عن ذلك تناول العلاقة التي تربط مختلف المتغيرات التي يتضمنها الإشكال الذي تطرحه الدراسة، حتى يتم وضع خلفية نظرية تتيح له التحكم في المعطيات التي يحلل من خلالها الظاهرة المدروسة خاصة في الجزء التطبيقي أو ما يعرف بدراسة الحالة.

و يتضمن الفصل الأول من هذه الدراسة مفهوم الحوكمة المحلية و الفساد و أبعادهما المختلفة و العلاقة بينهما نظريا، عبر ضبط أهم الجوانب المتعلقة بظاهرة الفساد كمفهومها و تطورها عبر تاريخ البشرية و الأسباب التي تؤدي إلى حدوثها و عواقبها الوخيمة، إضافة إلى تحديد المقصود بالحوكمة المحلية من خلال تعريفها و عوامل ظهورها و خصائصها، فضلا عن المميزات التي تجعلها أداة كفؤة في مكافحة الفساد.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للفساد

يعتبر الفساد ظاهرة قديمة و عالمية، إذ أنه يوجد بشكل أو بآخر و بدرجات متفاوتة في كل المجتمعات و لا تكاد تخلو منه أي دولة باختلاف درجات تطورها الاقتصادي و الاجتماعي، كما أنه ارتبط بوجود الدول و الأنظمة السياسية فهو ليس مرتبطا بنظام أو ثقافة أو عرق معين بذاته ؛ لكن الإشكال المطروح حاليا هو حجم الفساد و اتساع دائرته و تشابك حلقاته و ترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل، فقد أصبح الفساد يهدد بالتخلف الاقتصادي و الانحلال الاجتماعي في الكثير من الدول، لكن الأكثر خطورة من ذلك هو كونه أكثر انتشارا في الدول النامية، مما يعرقل المسار التنموي فيها.

ففي دراسة قامت بها منظمة الشفافية الدولية Transparency International سنة 1999 تبين أن المنظمات الأمريكية هي الأكثر ممارسة لمظاهر الفساد من رشوة و غيره، تليها المنظمات الفرنسية ثم الصينية و الألمانية، بهدف الحصول على امتيازات في الدول التي تنشط فيها[1] .

بينما يبين تقرير لنفس المنظمة صدر سنة 2006 حول مدى انتشار الفساد في 163 دولة، أن 44 منها فقط حصلت على أكثر من 5 نقط على 10، بينما 119 دولة حصلت على معدل أقل من 5 نقاط، في

1- عطا الله خليل، " مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الدول العربية "(ورقة بحث قُدمت في ندوة : " القطاع العام و مكافحة الفساد المالي الإداري"، الرباط ، المغرب، جوان 2008)، ص 1 .

حين أنه من بين 119 دولة هذه لا توجد سوى 3 دول تعتبر متطورة هي إيطاليا (4.9) و اليونان (4.4) و البرازيل (3.3)، أما بقية الدول التي لم تنل المعدل الوسطي فهي كلها من إفريقيا و آسيا و أمريكا اللاتينية[1]. و هو ما يعني أن الفساد أكثر انتشارا في الدول النامية أكثر من الدول المتقدمة لاعتبارات متعددة سيتم ذكرها لاحقا في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الفساد

كغيره من المفاهيم في العلوم الاجتماعية فإنه من الصعب بما كان إيجاد تعريف كامل وشامل و مختصر و دقيق لظاهرة الفساد، بسبب اختلاف أوجهه أسبابه من مجتمع إلى لآخر، إذ أن معظم التعريفات التي أُعطيت له تتنوع بتنوع الخلفية الفكرية و الفلسفية و الاجتماعية للمفكرين.

أولا: تعريف الفساد:

لغة : و الفساد لغة : يقال (فَسَدَ) الشيء، (يَفسُدُ) بالضم (فساداً) فهو (فاسد) و(أفسده ففسد) والمفسدة هي ضد المصلحة، فالفساد نقيض الصلاح، وَفسد و فَسد : فَساداً و فُسوداً ضد أصلح وكذلك فسد وأْفسد ضد أصلحه، و فاسد القوم :أساء إليهم فَفسدوا عليه . والفساد : يعني أخذ المال ظلماً، أو يعني التلف والعطب ويراد به لغوياً الجدب والقحط[2] .

كذلك فالتفسير لمعنى كلمة (Corruption) الإنكليزية يعني: السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ. (Cause to change from good to bad) أو بكلمة واحدة تعني المفردة: مضاد النزاهة Dishonest، أو الأذى Wicked، أو السوء Bad.

و قد عرفت الموسوعة الإنكليزية Britannica الفساد بأنه " سلوك خاطئ و غير قانوني يهدف إلى ضمان مصلحة خاصة، من بين أشكاله الرشوة و الابتزاز و سوء استعمال المعلومات الداخلية (بالنسبة للموظفين الإداريين)، ينتشر في غياب العدالة الاجتماعية و في ظل فشل آليات مكافحته، يُعتبر في بعض المجتمعات هدية و غالبا ما يكون التمييز بين الهدايا المقبولة و غير المقبولة صعبا للغاية"[3] .

أما في اللغة الفرنسية ، يُعرف الفساد (la corruption) على أنه " الإخلال بالأمانة و الواجب الذي يفرضه العمل الوظيفي، وهو يجلب للموظفين الممارسين له منافع خاصة من المنافع العامة، وتعتبر الرشوة أخطر أنواع الفساد لأن الشخص يلتمس المنفعة الشخصية من خلال ممارسته لوظيفة عامة، على

1- شفافية دولية، تقرير الفساد العالمي للعام 2007: الفساد القضائي(الكويت: جمعية الشفافية الكويتية، 2007)، ص ص. 376-380.
2- محمد أبو بكر الرازي، مختار الصحاح (بيروت : مؤسسة الرسالة، 1994)، ص 258.
3 - Encyclopedia Britannica (DVD-Rom) , Corruption , Encyclopedia Britannica, 2009.

شكل عطاء مادي أو هدايا مقابل تقديم خدمات تدخل في إطار قيامه بعمله العادي، أو تعطيل تلك الخدمات بهدف إجبار أصحابها على دفع أموال للحصول عليها، و يمكن لكل من يمتلك سلطة القرار أو يشغل منصبا إداريا القيام بمثل هذه الأعمال [1] .

اصطلاحا : و تعددت مفاهيم الفساد لدى المفكرين و الأكاديميين، حيث يركز كل واحد منهم على الاقتراب و البعد الذي يراه مناسبا، فالبعض يرى أنه مرتبط بالبعد الحضاري و ما فيه من قيم و تقاليد عقائدية و سياسية و البيئية، و البعض الآخر يرى أن الفساد نتيجة التسيب الإداري و الفوضى أو استجابة للحاجة و العوامل النفسية و الاجتماعية و يمكن عرض التعريفات التالية :

عرفه عطا الله خليل بأنه " محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة التي تعهد بخدمتها أو أنه سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية خاصة، أو لمكانة خاصة أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة [2] .

و هناك من يعرف الفساد على أنه " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية و بدون وجه حق "، أو أنه " استخدام المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة و يشمل ذلك الرشوة و الابتزاز و هما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل. و يشمل أيضا أنواعا أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده و التي من بينها الاحتيال و الاختلاس" [3].

كما أود عبد العزيز السن [4] عدة تعريفات للفساد :

– مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين و الهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر.

– استغلال موظفي الدولة لمواقعهم و صلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة.

– سلوك استثنائي تفرزه الفجوة بين ما هو كائن و ما يجب أن يكون في دنيا الإدارة، أو الفجوة بين النظرية و التطبيق.

---

1 – Encarta (DVD-Rom) , la corruption, Encarta , 2007

2– عطا الله، مرجع سابق، ص 338.

3– سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر (القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2006)، ص 99 .

4– عادل عبد العزيز السن ، "مكافحة أعمال الرشوة" (ورقة عمل مقدمة في ندوة: " تطوير العلاقة بين القانونيين و الإداريين : القطاع العام و مكافحة الفساد المالي و الإداري " ، الرباط، المغرب، جوان 2008) ، ص 422 .

– تصرفات تمارسها فئة من الموظفين الذين تتسع صلاحياتهم و يزداد نفوذهم فيميلون إلى الاستعلاء و الاستغلال.

و على غرار الباحثين العرب، فقد تنوعت تعريفات الباحثين الأجانب:

يعرف Carl.J.Friedrich الفساد بأنه " سلوك منحرف يرتبط بحوافز شخصية، بهدف تحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة يحدث عندما يحصل موظف ذو سلطة أو مكلف بمهام إدارية على مكافآت مادية بشكل غير قانوني ".

أما Huntington فيذهب في تعريفه لمفردة الفساد على أنها: " سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة ".

في حين يذهب J.Ney إلى وصف الفساد بأنه " السلوك الذي ينحرف عن الواجبات الرسمية للموظف العمومي لأسباب خاصة ترتبط بمحاباته لأقربائه أو أصدقائه لتحقيق مكاسب مالية، أو انتهاك القواعد القانونية لابتزاز المواطنين و إجبارهم على دفع مقابل مادي و يشمل الفساد الرشوة (قبول مكافآت غير مشروعة) أو المحسوبية (الاعتماد على العلاقات الشخصية بدلا من معيار الكفاءة و الجدارة) أو الاختلاس استخدام الموارد العامة للمصلحة الشخصية)".

و يرى K.Gibbons بأن الفساد يشمل عدة تصرفات كالبيروقراطية التي تتضمن توزيع امتيازات لأطراف معينة دون عدل، أو قيام الموظف العمومي بابتزاز المواطنين مقابل قضاء حاجاتهم".

و تشير Nathaniel Leff بأن الفساد " منظومة غير قانونية تتكون من أفراد و جماعات تكسب النفوذ من خلال الممارسات البيروقراطية " [1].

أما Lasswell فينظر إلى الفساد على أنه " طريقة للتمرد على الحياة العامة و الخاصة".

و يعرفه Y.Meny بأنه " طريقة للتبادل الاجتماعي السري يستغل من خلاله من له سلطة سياسية أو إدارية إلى اتخاذ قرارات تعود عليهم بالنفع المادي " .

و بما أن الفساد أصبح يحظى باهتمام متزايد، فقد قامت بعض المؤسسات الدولية الحكومية و غير الحكومية بمحاولة تعريفه .

فمنظمة الشفافية الدولية تعرّف الفساد على أنه " سوء استخدام السلطة العامة لربح أو منفعة خاصة " .

أما منظمة الأمم المتحدة فترى بأنه " إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة

1 – Anda Morgan , " Corruption: causes, consequences, and policy implications " (work paper no 09 , The Asia Foundation , 1998), p p 8-11 .

الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس. ورغم أن الفساد كثيرا ما يعتبر جريمة يرتكبها خدام الدولة والموظفون العموميون، فإنه يتفشى أيضا في القطاع الخاص، بل إن القطاع الخاص يتورط في معظم حالات الفساد الحكومي التي تنطوي على إساءة استعمال للمال أو التماس خدمات للكسب الشخصي، أو إساءة استعمال السلطة الرسمية أو النفوذ مقابل مال أو خدمات أو إخلال بالمصلحة العامة لاكتساب امتيازات شخصية خاصة ".

بينما لصندوق النقد الدولي (IMF) مفهومه الخاص (للفساد) الذي يرى فيه " علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك، لشخص واحد، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد"، حيث ينقسم الفساد – حسب ذات المنظمة– إلى:

الفساد الصغير: ويشمل آلية دفع الرشوة والعمولة، وآلية وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع للأقارب.

الفساد الكبير: ويشمل: صفقات السلاح والتوكيلات التجارية للشركات متعددة الجنسية [1].

و قد تضمن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة الأولى منه تعريف الفساد على أنه " أفعال الرشوة و الاختلاس و الاستيلاء بغير حق و تجاوز حدود الوظيفة و الإخلال بواجباتها المنصوص عليها" [2].

و رغم تعدد التعريفات إلا أنها تنقسم إلى اتجاهين أساسيين:

– **المدرسة القيمية** : التي يعتقد أصحابها أن الفساد ظاهرة سلبية تنحرف عن القيم الأخلاقية وغير مرغوب فيها و يجب مكافحتها، و لا يجد أنصار هذه المدرسة أي فائدة للفساد في المجتمع نظرا للآثار السلبية التي يتركها و يستدلون على ذلك بتجارب الدول الإفريقية و الآسيوية التي تعاني منه .

– **المدرسة الوظيفية** : تعتبر الفساد ظاهرة طبيعية مصاحبة لعملية النمو و التطور، بل أنه ثمن لابد منه لتحقيق التنمية بما أنه يدمر نفسه تلقائيا و يتلاشى مع تطور المجتمع و تقدمه، و يستدل أصحاب هذا الرأي على وجود تناسب طردي بين مستويات الفساد و مستوى النمو الاقتصادي الذي عرفته بعض دول

---

1 – George Abed and Sanjeev Gupta , “ The economics of corruption: an overview “, in Governance, corruption and economic performance, editors : George Abed and Sanjeev Gupta (Washington : imf , 2002), pp 4-7.

2– عبد القادر محمد قحطان، "الجهود العربية في مكافحة الفساد" (ورقة بحث قدمت في الملتقى العربي الدولي: " لمكافحة الفساد"، الرياض، 6– 8 / 10 / 2003) ، ص ص 10–12 .

جنوب شرق آسيا، و التي تعتبر حالات شاذة لا يؤخذ بها ، كما أن تلك الدول مازالت لم تصل درجة متقدمة من التطور الاقتصادي و تعاني من عديد المشاكل في الجوانب السياسية و الاجتماعية [1].

و المُلاحظ أن هناك صعوبة في تحديد مفهوم للفساد، فمعظمها تضمنت وصفا للأعمال التي تندرج ضمن السلوكيات الفاسدة، مما جعلها تتميز بالطول و الشمول. من جهة أخرى، فإن تعدد الحقول المعرفية التي ينتمي إليها الباحثون في موضوع الفساد: علم الإدارة، السياسة، القانون، علم النفس، جعل كل واحد منهم يقارب للظاهرة وفق منهج معين و يصبغ التعريف بالحقل الذي ينتمي إليه.

ثانيا: الفساد عبر التاريخ :

إذا ما حاولنا إلقاء نظرة تاريخية على تطور مفهوم الفساد في الحضارات، نجد أن **حمو رابي** ملك بابل، وصاحب **شريعة حمورابي،** قد أشار في المادة السادسة من شريعته إلى جريمة الرشوة، حيث شدد على إحضار طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسه وتوليه أمر اجتثاثه، مما يدل على اهتمامه الكبير بمكافحة آفة الفساد ؛ و لم يغفل الإغريق اهتمامهم بمشكلة الفساد فقد حدد **سولون** في تشريعاته التي أطلق عليها قانون **اتيكا** قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري وقد سن تشريعاته إيماناً منه بتكريس سيادة القانون للحد من مظاهر الفساد ؛ أما عند الصينيين القدماء نرى أن تراث الفكر السياسي لدى **كونفوشيوس** قد شخص ظاهرة الفساد، ففي كتابه **التعليم الأكبر** يرد أسباب الحروب إلى فساد الحكم والذي مرده إلى فساد الأسر وإغفال الأشخاص تقويم نفوسهم، أما في كتابه **عقيدة الوسط** فهو يرى أن الحكم لا يصلح إلا بالأشخاص الصالحين والوزارة الصالحة التي توزع الثروة بين الناس على أوسع نطاق، وهو يشير لأخطار الفساد عندما يتطرق إلى القول إن تركيز الثروة يؤدي إلى تشتت الشعب .

و تطرق **أفلاطون** في كتابه **الجمهورية** لظاهرة الفساد من خلال مناقشته لمشكلة العدالة الفردية والجماعية. حيث أشار إلى أن اللجوء إلى العدالة يستبعد مسألة المنفعة أو المصلحة والتي هي الأساس في ظهور الفساد واستفحاله، أما على صعيد كتابه **القوانين** (الذي يعتبر خلاصة تجربته في الحياة) فنراه يحارب الفساد في جميع صوره، فهو يحارب الفساد الديني ويحث على الوحدة الأخلاقية لحاضرته المؤلفة من (خمسة آلاف وأربعين مواطناً) ونراه أيضاً يحاول الحد من الفساد الاقتصادي والإداري بحيث لم يسمح للملاّك بزيادة أموالهم إلا ضمن حد معين .

أما **أرسطو** فقد شخّص الفساد السياسي من خلال تصنيفه للدساتير، حيث درس 158 دستوراً لمدن مختلفة ليلاحظ العناصر التي تحافظ عليها أو تدمرها إذ يصنف المدينة التي يغويها هدف فاسد بأنها مدينة فاسدة، بل قد تفشل في أن تكون دولة على الإطلاق . في حين يرى أنّ الدولة الصالحة هي التي

1- عامر الكبيسي، " الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص و للتحليل و المعالجة "، المجلة العربية للإدارة، مجلد 20 ،عدد1، (حزيران 2001): ص ص 88-89.

لا تكتفي بطلب الخير لها فحسب بل تطلب الخير العام، ويحدد ذلك بأن الحكم السليم لا يقوم على مجرد طلب الخير ما لم يكن الخير عاماً ومشتركاً بين جميع المواطنين .

و في الديانة المسيحية نجد أنّ نصوص **الكتاب المقدس** عالجت ظاهرة الفساد أيضاً، ففي رسالة **بولس الرسول الأول** إلى أهل **كورنثوس** ورد :***"لا تضلوا: المعاشرة السيئة تفسد الأخلاق الحسنة*** "، والذي فيه دلالة على اهتمام المسيحية بالخلق القويم الذي يؤدي إلى تكوين مجتمع خال من الضلالة والعشرة السيئة اللتين ينجم عنهما الكثير من المفاسد [1] .

أما في التراث الإسلامي فهو يزخر بالأدبيات التي تناولت الفساد، حيث جاء فعل الفساد في القرآن الكريم خمسين مرة من بينها 11 مرة بمصطلح الفساد بعينه:

قال سبحانه و تعالى: ﴿ **وَ إذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها و يهلك الحرث و النسل إن الله لا يحب الفساد**﴾ سورة البقرة 205.

و قال تعالى: ﴿ **ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت أيدي الناس** ﴾ سورة الروم 41.

و قوله تعالى: ﴿ **و يسعون في الأرض فسادا و الله لا يحب المفسدين** ﴾ سورة المائدة 64 .

و قال تعالى: ﴿ **فأكثَروا فيها الفساد** ﴾ سورة الفجر 12.

و قال تعالى: ﴿ **إني أخاف أن يبدل دينكم أو أن يظهر في الأرض الفساد** ﴾سورة غافر 26.

و يحرم الله سبحانه و تعالى كل مظاهر الفساد التي قد يقوم بها الإنسان و يؤكد على معاقبة المفسدين في الأرض، مما يدل على أن هذه الظاهرة مذمومة في الإسلام و منافية للفطرة .

مما سبق يقترح الباحث التعريف الإجرائي التالي للفساد:

الفساد هو" تلك السلوكيات المنافية للقوانين و الأنظمة و تتنافى مع القيم و الأخلاقيات المجتمعية و الوظيفية السائدة لتحقيق مصالح مادية أو معنوية على المصلحة العامة و بشكل متعمد و مقصود سواء تم ذلك بشكل علني أو سري" . و الملاحظ أن الفساد – حسب هذا التعريف – يقوم على ثلاث أركان هي:

- الانحراف: و المقصود به مخالفة القوانين السائدة سواء المكتوبة أو العرفية .
- القصد: بمعنى تعمد الموظف مخالفة القوانين، أي أن الانحراف بشكل عرضي غير مقصود، لا يندرج ضمن الممارسات الفاسدة.
- تحقيق مصلحة شخصية: أن يعود انتهاك القوانين يعود بالمنفعة الخاصة على الموظف.

14- عماد الشيخ داود ، الفساد و الإصلاح (دمشق : منشورات إتحاد الكتاب العرب ، 2003)، ص ص 18-21 .

المطلب الثاني: أسباب ظهور الفساد:

لا يقتصر الاختلاف بين المفكرين حول مظاهر الفساد و مفهومه فقط، بل يختلفون في تحديد الأسباب التي تؤدي إلى ظهوره، حيث أن كل باحث يعمم النتائج التي توصل إليها من خلال دراسته لمجتمعات و عينات بحث، و يحاول تحويلها إلى مدخل نظري لفهم ظاهرة الفساد .

فعلماء الاقتصاد يركزون على العلاقات بين الاستثمار و التنمية الاقتصادية من جهة و نوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى، حيث يفسرون ظاهرة الفساد بضعف أداء المؤسسات الحكومية التي تعرقل الاستثمار، وهو نظرة تمتد للفكر الكلاسيكي الذي يرى بأن الدولة مسير سيئ للاقتصاد و أن دورها يجب أن ينحصر في الأمن و الصحة و التعليم و العدل .

أما علماء السياسة فيركزون على العلاقة بين الفساد و فساد الحكم و الفواعل السياسية أي أن وجود الحكم الصالح و قوى سياسية فعالة يقلل من فرص حدوث الفساد.

في حين يذهب علماء الاجتماع إلى تحليل ظاهرة الفساد من خلال مدى تطابق المنظومة الأخلاقية للمجتمع مع مظاهر الفساد من عدمه.

و يعتبر القانونيون الفساد نتيجة لعدم تطبيق النصوص التنظيمية في مختلف المجالات [1] .

و يمكن إجمال أهم منافذ الفساد فيما يلي:

أولا: الأسباب الاقتصادية:

يُعد انخفاض أجور العاملين في القطاع العام وأجهزة الدولة و الحالة الاقتصادية الصعبة للموظفين العموميين من أبرز العوامل التي تؤدي إلى انتشار مختلف مظاهر الفساد في المنظومات الإدارية، حيث أن ضعف الرواتب و التضخم يؤدي إلى بروز فجوة بين مداخلي الأشخاص الذين يتمتعون بسلطة معينة و احتياجاتهم المادية الحقيقية التي تضمن لهم العيش الكريم، فيلجؤون إلى سدها بقبول الرشاوى و اختلاس الأموال العامة، التي عادة ما تكون ذات قيمة كبيرة تجعل الموظف يفقد تدريجيا معايير أداء الواجب الوظيفي و المهني .

كما أن تحكم الدولة بشكل مبالغ فيه في تسيير النشاط الاقتصادي و توجيهه يؤدي إلى انتشار الفساد، ذلك أن الدولة قد تصبح أداة قمعية تحد من سلوك الأفراد والجماعات بما يزيد على الحد اللازم لتحقيق الأهداف العامة. وقد تستغلها جماعات الضغط و المسؤولون الذين يتمتعون بنفوذ في الدوائر التشريعية و التنفيذية للإثراء الشخصي؛ وحتى في الحالة التي تكون فيها أهداف الدولة ديمقراطية إلى حد بعيد،

1- زياد عربية ابن علي،" الفساد: أشكاله – أسبابه ودوافعه –آثاره مكافحته و استراتيجيات الحد من تناميه – معالجته " ، مجلة دراسات استراتيجية ،جامعة دمشق ، العدد 16 (صيف2005) : ص 3.

يمكن أن تنفذ السياسات العامة بطرق تتسم بالتبذير وانعدام الكفاءة . و تؤدي السياسات الاقتصادية التي لا تراعي العدالة و المساواة للدولة إلى سوء توزيع الثروة بين المواطنين، مما يخلق تباينا بين الطبقات الاجتماعية و يزيد فرصة استغلال رجال العمال و التجار للموظفين العموميين [1].

و قد تدخل الدولة أحيانا في برامج تنموية طموحة بشكل سريع و تلقي مسؤولية تسييرها للقطاع العام بتزويده بالميزانيات الضخمة دون محاسبتها و تفويض سلطة اتخاذ القرار لبعض المسؤولين الصغار، دون بناء مؤسسات الإدارة العامة و تكوين كوادرها بالشكل الذي يجنبهم الوقوع في الممارسات الفاسدة .

و تلعب سياسات الخصخصة دورا مهما في تفشي الفساد، حيث أن التحول السريع و غير المدروس نحو بيع المرافق العامة يؤدي إلى ظهور تباين في الأداء بين القطاع الخاص الذي المؤسسات العمومية بشكل يسمح بالسيطرة على الموظفين العموميين الذين يتأثرون بانعدام المنافسة بين القطاعين، حيث كثيرا ما يتم استقطاب الكفاءات التي تعمل في المؤسسات العمومية و إغراؤها بالأموال للانتقال إلى القطاع الخاص .

و تؤدي الكوارث و الأزمات الاقتصادية التي تضرب اقتصاد الدولة إلى تفشي الفساد. فنقص السلع و الخدمات يؤدي إلى ظهور السوق السوداء التي تنعدم فيها القوانين و الشفافية و العدالة، بحيث تصبح الرشوة وسيلة للحصول على الخدمات. و تفرز الظروف الاستثنائية كالحروب و حالات الطوارئ إجراءات تعسفية تدفع الأشخاص لدفع العمولات مقابل الحصول على الحقوق .

إضافة إلى ما سبق فإن تحرير التجارة وحرية انتقال الأشخاص والأموال والسلع عبر الحدود، يؤدي إلى فتح المنافسة بين الشركات التي تسعى إلى تحقيق الأرباح بأي طريقة، سواء عن طريق دفع العمولات للمسؤولين الحكوميين للحصول على فرص الاستثمار أو برشوة الموظفين العموميين للفوز بالصفقات العمومية، أو للحصول على معلومات عن الشركات المنافسة[2] . وفي الإطار نفسه نقلت يومية فرنسية في أحد أعدادها الصادر في 17/ 3/ 1995 أن الرشاوى التي قدمتها الشركات الفرنسية لمثل هذه الأمور في العام 1994 تقدر بحوالي (عشرة بليون فرنك فرنسي).

ثانيا: الأسباب التشريعية:

من المعروف أن القوانين وُضعت لتنظيم الحياة الاجتماعية بمختلف مجالاتها، غير أنه من الممكن أن تكون المواد القانونية نفسها غطاءً لبعض مظاهر الفساد.

فالفساد الذي قد يصيب قطاع العدالة قد يؤدي إلى ازدواجية في تطبيق النصوص القانونية بحيث تصبح الرشوة و المحاباة و الابتزاز منتشرة في الجهاز القضائي، مما يسمح بانتشارها في بقية القطاعات و تمييع العقوبات التي تردع و تشجع على الانغماس في هذه الممارسات، وهو ما ركز عليه تقرير الفساد العالمي لسنة 2007 .

1- الكبيسي، مرجع سابق، ص ص 92 – 93 .

2 – Boris Melnikov, "Combating Corruption: A Private Sector Approach", Center For International Private Enterprise Website, Seen In: 15/05/2010 At 18:20.

http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Anti-CorruptionToolkit0308.pdf

كما أن القصور التشريعي يساهم بشكل مهم في انتشار جرائم الفساد، فمن جهة نلاحظ أن معظم النصوص التشريعية التي تتعلق بالفساد توجد في قانون العقوبات و القانون الجنائي، مما يجعل الموظف العمومي جاهلا بماهية المخالفات المندرجة ضمن الممارسات الفاسدة، و الإجراءات التي يواجهها في حال أقدم عليها . من جهة أخرى تؤدي المبالغة في إصدار القوانين إلى حدوث تضخم تشريعي و عدم الاستقرار التنظيمي وتداخل المواد القانونية و تضاربها، فضلا عن تعقد شبكة الاتصالات و انسياب المعلومات داخل المنظومة الإدارية مما يفتح المجال أمام الفساد، و عدم كفاية وتوافق القوانين واللوائح وعدم تطبيقها بشكل عادل (ذلك أنه حتى مع وجود قوانين لمكافحة الفساد فإن التراخي في تنفيذها يشجع على سوء استخدامها) فضعف النظام القضائي، وضعف العقوبات، وارتفاع تكلفة الالتزام بالقوانين واللوائح يؤدى إلى عدم فاعليتها [1] .

و تبرز من جهة أخرى إشكالية الثغرات القانونية التي تجعل الجهاز القضائي يتعامل القوانين السارية مما يعطل مكافحة هذه الظاهرة. و يعطي غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية سلطة تقديرية أكبر للموظف توفر له مزيداً من فرص الفساد ولذلك يتضح أن السياسة والتشريع وحدهما لا يضمنان الالتزام بالإجراءات الرسمية للبيروقراطية وإنما لا بد من أن يتبع ذلك إصدار تعليمات تنظيم هذه الإجراءات تتسم بالوضوح لسد كل ثغرة يمكن أن يمر عبرها الفساد؛ وبناء على ذلك لكي تأخذ التشريعات بعدها الصحيح يشترط أن يكون البناء القانوني لوسائل مواجهة الفساد متميزاً بالعبارات الدقيقة التي تحدد الأفعال محل التجريم تحديداً دقيقاً والابتعاد عن الغموض في التشريع الذي يصعب معه تحديد المعنى .

و يطرح بعض الدارسين إشكالية اعتماد الأجهزة القضائية و الأمنية على الأساليب التقليدية في التحقيق و إثبات التهم و عدم مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد المنظم [2] .

ثالثا: الأسباب السياسية:

تتعدد العوامل السياسية التي من شأنها أن تكون منفذا للفساد، فطبيعة النظام السياسي تحدد إلى درجة كبيرة مدى انتشار الفساد في الدولة و المجتمع، ففي الأنظمة العسكرية و التسلطية تسيطر مجموعة من الأفراد على مقاليد الحكم بشكل تصبح مؤسسات الدولة خاضعة لهم مما يجعل الموظف العمومي و الإدارة العامة تخضع لإرادة النخبة الحاكمة و ليس للقواعد القانونية التي تنظمها و هو ما ينقص درجة ولاء الموظف لإدارته و يخلق فرص الفساد .

و أحيانا يتجاهل صناع القرار ظاهرة الفساد و يتعايشون معها مما يغيب الإرادة السياسية لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة ؛ إن عدم وجود التزام قوي من جانب الجهات السياسية الفاعلة، الذين يتحدثون كثيرا عن الحاجة للمساءلة والمحاسبة والنزاهة ولكن دون بذل جهود ميدانية ومعاقبة السلوك الفاسد، لإضفاء الطابع

1- الكبيسي ، مرجع سابق ، ص ص .94 – 95 .

2 – Vito Tanzi , “Corruption around the world, causes, consequences, scopes and cures”, in Governance and corruption, editors: George Abed and Sanjeev Gubta (Washington: IMF, 2002), p p 35-36.

المؤسسي على عملية مكافحة الفساد. حيث أنه حتى بعد إنشاء وكالات مكافحة الفساد فإنها كثيرا ما تفتقر إلى الموارد و الاستقلالية لتنفيذ مهمتها، فالمفتاح لضمان أن تتخذ الأطراف السياسية الفاعلة التزاما حقيقيا في مكافحة الفساد هو وضع خطة عمل من شأنها أن تعزز المؤسسات الدستورية المسؤولة عن مكافحة الفساد.

و لغياب الشفافية و المساءلة و الرقابة و المحاسبة جانب في تعزيز فرص حدوث الفساد، فالأنظمة الديمقراطية توفر آليات للحد من الفساد عن طريق إدخال مزيد من المساءلة والشفافية في الإدارة السياسية، بينما تغييب العناصر السابقة يؤدي إلى حرية تصرف المسؤولين الحكوميين في اتخاذ القرارات و ينفي الرادع الذي من شأنه معاقبتهم في حال وقعوا في الممارسات الفاسدة .

و تعد اللوبيات و جماعات المصالح و الضغط السياسي مصدرا من مصادر الفساد، حيث تقوم بالتأثير على البرلمانات و الحكام لاعتماد قوانين و سياسات تخدم مصالحها – حتى و إن تعارضت مع القانون– ولعل أكثر الآليات المعتمدة في ذلك ما يعرف بـ 4Ps و التي تعني :

Purchase شراء الأصوات ، Patronage المحسوبية ، Pressure الضغط ، Persuasion الإقناع.

و للأحزاب السياسية نصيب في إشاعة الممارسات الفاسدة، ففي النظم التعددية تقوم الأحزاب السياسية بتطبيق مختلف مظاهر الفساد للفوز في الانتخابات و الوصول إلى الحكم، بينما في النظم الأحادية تلجأ الأحزاب إلى تفضيل أعضائها و محاباتهم و إعطائهم الامتيازات أو تستثنيهم من أداء الواجبات و الالتزامات التي تقع على بقية المواطنين، و هو ما يؤدي إلى رد فعل مماثل يقوم على الفساد لتحقيق المصالح أو للحصول على الحقوق المهضومة [1] .

في جانب آخر، فإن غياب مؤسسات قوية للدولة تحافظ على الاستقرار السياسي، يؤدي إلى انتهاز السياسيين للفرصة للحصول على امتيازات أثناء و بعد توليهم للسلطة . و تكمن خطورة تورط السياسيين في فضائح الفساد في تأثير ذلك على بقية مكونات المجتمع مما يؤثر على العلاقة بين الدولة و المجتمع، فغياب القدوة السياسية يشجع المواطنين على الفساد لمحاكاة الحكام، وفساد القمة ينتشر بسرعة في المستويات الدنيا التي تغطي عليها قياداتها [2] .

رابعا: الأسباب الاجتماعية:

يتأثر مختلف الأشخاص بالبيئة الاجتماعية التي يعيشون فيها، بحيث يكون لهذه الأخيرة تأثير على سلوكياتهم و تصرفاتهم في مختلف المجالات من خلال استجابتهم للعادات و التقاليد و القيم السائدة و العلاقات التي تربطهم بانتماءاتهم الوظيفية و العرقية و الدينية . و كذلك، فإن طبيعة المجتمع تحدد مدى انتشار الفساد، فالعادات الاجتماعية التي تتسم بالقبلية و العشائرية تؤدي إلى انتشار المحاباة، و توظيف العلاقات الأسرية و العرقية في التعامل الرسمي الوظيفي، و الضغط على الموظفين بواسطتها للحصول على مكاسب و مزايا غير قانونية.

1- السن، مرجع سابق، ص 432 .

2- الشيخ داود، مرجع سابق ، ص ص 142-148 .

و القيم المجتمعية التي لا تتعارض مع مظاهر الفساد و لا تدينه بل تعتبره أمرا عاديا تساهم في انتشار هذا الأخير، لأن الخلل في المنظومة القيمة و الأخلاقية يجعل المجتمع يتقبل الممارسات السلبية كشيوع الواسطة و تمرس أصحاب النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية لإنجاز بعض الأعمال غير القانونية التي تمس المصلحة العامة . و انتشار مثل هذه المظاهر يعجل بظهور الفوارق الطبقية و إحساس الجهات التي لا تستفيد من الدولة و القطاع العام بالظلم و التهميش فتلجأ لانتهاج نفس السلوكيات لأنها تعتبرها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات.

و هنالك عوامل أخرى تتعلق بالشخص في حد ذاته، باختلاط معايير التمييز بين ما يعتبر فسادا و ما يسمى بتدبير الحال، فتدني المستوى المعرفي و الأخلاقي للموظف العمومي يؤدي به إلى الوقوع في الممارسات الفاسدة دون حرج، بينما جهل المواطن بحقوقه يدفعه للحصول عليها عن طريق الممارسات المشبوهة دون وعي منه بخطورتها، مما يزيد من ربحيتها للموظف و مردوديتها للمواطن و حدوث توازن بين العرض و الطلب[1] .

خامسا: الأسباب الإدارية:

تؤدي الاختلالات التي تحدث على مستوى أي منظومة إدارية إلى تفشي مظاهر الفساد، لأن الترهل الإداري و غياب الكفاءات التي تسير المنظومة الإدارية و كبر حجمها و ازدياد عدد العاملين بها يؤدي إلى ثقل أداءها و إشاعة الإحباط بين موظفيها و عدم اكتراثهم و يدفعهم للفساد .

من جانب آخر، فإن تكليف المنظومة الإدارية بما يفوق إمكانياتها المادية و البشرية يدفع بالزبائن إلى انتهاج طرق ملتوية للحصول على الخدمات، لتعويض عجز المنظومة عن القيام بذلك بشكل جيد أو في وقت وجيز. و يمكن أن يتحول منح الإدارات اللامركزية في الدولة صلاحيات مهمة بهدف تحقيق التنمية المحلية أن يتحول إلى سبب في انتشار الفساد نظرا لغياب أو ضعف الآليات الرقابية عليها، و العكس صحيح، لأن المبالغة في تركيز السلطة في يد الموظفين المركزيين يعمل على تشجيع المواطنين المحليين ممن لا يستطيعون الحصول على الخدمات إلى اللجوء إلى الفساد .

و في نفس السياق فإن المبالغة في استحداث الإدارات و الهيئات لتحقيق الأهداف التنموية، و منحها جزءا كبيرا من الاستقلالية المالية و الإدارية في التسيير مع توفير الموارد المالية لها، دون توفير الكوادر المؤهلة لقيادتها، أو إسناد هذه الأخيرة لأشخاص دون تكوينهم و تدريبهم سيزيد من مخاطر وقوعهم في الفساد [2] . و كما في الجانب السياسي، فإن غياب الرقابة الشعبية على أداء الإدارات العامة يمنح حرية التصرف للموظفين العموميين، لأن إدراكهم أنهم لن يحاسبوا يدفعهم للمزيد من الممارسات الفاسدة.

و قد يكون للهوة بين القيادات الإدارية و الموظفين دور في تفشي الفساد لأن التسلطية و البيروقراطية داخل المنظمة نفسها تقضي على ولاء الموظف لها، و عندما تعم الممارسات الفاسدة داخل المنظومة الإدارية يجد الموظفون الأكفاء و النزهاء نفسهم في حالة اغتراب إداري، في ظل الحوافز التي تربطهم

1- السن ، مرجع سابق ، ص 435 .

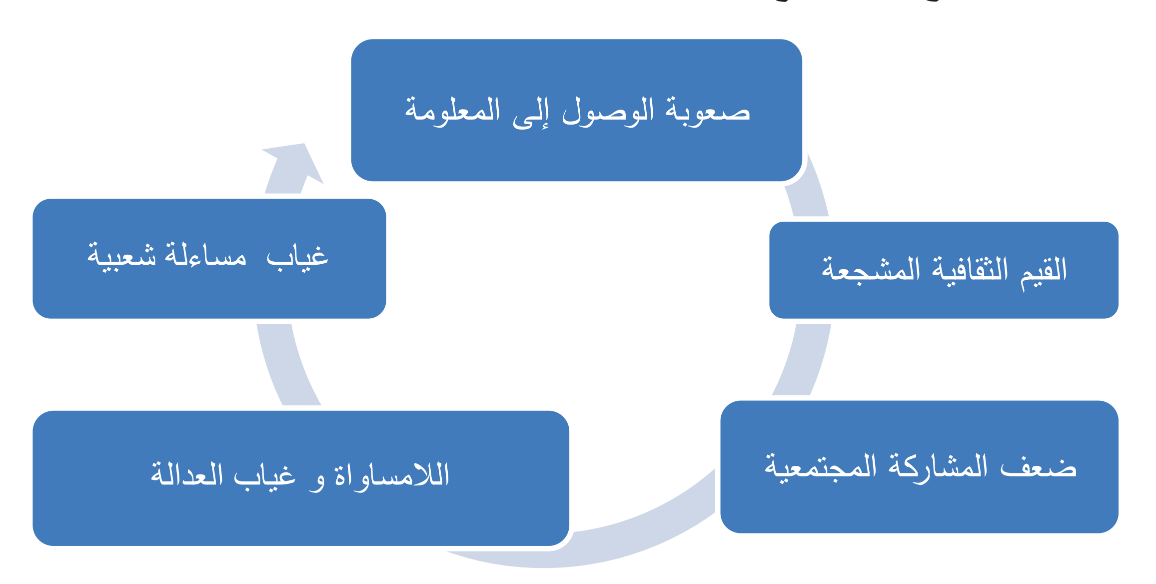
2- الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 98 .

بوظيفتهم و تجعلهم يبذلون إمكاناتهم لخدمة مصالحها، خاصة إذا غابت العدالة في أنظمة الترقية و التعيين، بحيث تتحول البيروقراطية داخل المنظومة الإدارية إلى فساد إداري [1] .

سادسا : الأسباب التقنية :

لقد ساعد الانفجار المعلوماتي على تفشي ظاهرة الفساد، لأن ممارس الفساد – أفرادا وشبكاتٍ– أصبح يستغل الوسائل التكنولوجية لتسهيل و تسريع تنفيذ مختلف السلوكيات التي تندرج ضمن مظاهر الفساد، فاستعمال شبكات الإنترنت و الأقمار الصناعية و التقنيات المعلوماتية أظهر أنماطا جديدة من الفساد كالجرائم الإلكترونية التي يتورط فيها الموظفون العموميون، و زاد من ارتباط شبكات الفساد العالمي و المحلي من بعضها و صعب من التحكم و السيطرة عليها لأنها تتعامل في عالم افتراضي واسع لا يمكن مراقبته .

مما سبق نستنتج تشعب الأسباب التي تؤدي إلى ظهور و تفشي الفساد، و عدم ارتباطه بدولة أو حضارة معينة، بل هو نتاج تفاعل جميع الأسباب السابقة [2] .



شكل 1: أسباب انتشار الفساد (المصدر : من إعداد الباحث)

يوضح هذا الشكل الأسباب التي تؤدي إلى تفشي الفساد و التي ترتبط كلها بالبيئة العامة التي تتفاعل فيها المنظومة، بمعنى أن النسق العام المشجع للفساد يؤثر إيجابا على الأنظمة الجزئية التي تشكله.

و العوامل المذكورة تشكل ما يعرف بالحكم الرديء (Bad governance) .

1- سام سليمان دلة و إبراهيم علي الهندي ، "الفساد و أثره على الجهاز الحكومي " (ورقة بحث مقدمة في" المؤتمر العربي: " لمكافحة الفساد "، الرياض ، 6-8/10/2003)، ص ص 5-6 .

2- رضا هميسي، " دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها " دفاتر السياسة و القانون، جامعة ورقلة، العدد 1(جوان 2009) : ص 249 .

المطلب الثالث: المظاهر المختلفة للفساد

بما أن الفساد ظاهرة معقدة، و متشابكة فإن مظاهره تختلف من مجتمع إلى آخر و من بيئة إلى أخرى، كما أنها تختلف حسب معيار التصنيف:

أولا : حسب المجال :

1- **الفساد السياسي** : يعتبر أكثر أنواع الفساد دراسة من طرف الباحثين نظرا لحساسية مناصب الأشخاص الذين يقومون به، و لأن وجوده يسمح بتفشي المظاهر الأخرى للفساد (التي سيتم ذكرها تباعا)، فالفساد السياسي هو المرادف للقوة التعسفية، فالسياسي الفاسد يقوم بممارسة القوة الممنوحة له بدون وجه حق تحت غطاء الشرعية القانونية، (أي التظاهر بالمشروعية والتطابق مع القانون)، حيث أن هدفه في هذه الحالة يكون تحقيق المصلحة الخاصة على حساب مصلحة المواطنين .

و يرى S.Hingtington بأن تفشي الفساد السياسي دليل على غياب مؤسسات سياسية فعالة (من منظور التنمية السياسية). و يمكن تعريف الفساد السياسي بأنه " إنه السلوك القائم على الانحراف عن الواجبات الرسمية المرتبطة بالمنصب العام، سواء كان شغل هذا المنصب يتم بالانتخاب أو بالتعيين في سبيل تحقيق مصلحة خاصة، سواء أكانت هذه المصلحة شخصية مباشرة تتعلق بشاغل المنصب أو عائلية أو طائفية أو قبلية، وسواء أكانت هذه المصلحة تتعلق بمكاسب مادية أو غير مادية، وذلك من خلال استخدام إجراءات أو الالتجاء إلى تعاملات تخالف الشرعية القانونية " [1]. و له عدة أنماط :

أ. فساد القمة Top corruption : و هو أخطر أنواع الفساد نظرا لكونه يصيب الهيئات المسؤولة على تسيير الدولة و المكلفة بمحاربة الفساد في المجالات الأخرى، على غرار الرئيس الإندونيسي السابق **سوهارتو**[*] الذي نهب هو و أبناءه ما يقارب 571 مليون دولار من الأموال العامة، أو الرئيس الكونغولي السابق **موبوتو**[*] الذي كان يخصص ما نسبته 17 % من إجمالي الميزانية القومية للدولة كمدفوعات نظير خدماته الرئاسية، فضلاً عن سيطرته على استثمارات الدولة في الغالب، واستخدامه أموال الدولة في رشوة العناصر المعارضة له بغية خلق جماعة من المنتفعين لتدعيم وتأييد سلطاته ونظام حكمه السلطوي فيما أطلق عليه آنذاك الدولة – القرصان Pirate-State .

و لم تكن فضائح فساد القمة تقتصر على الدول المتخلفة، إنما حدثت كذلك في دول متقدمة، حيث تم اكتشاف حصول رئيس الوزراء لمقاطعة **بادن** الألمانية (من الحزب الديمقراطي المسيحي CDU) على رحلات خارج ألمانيا رفقة أسرته، تحملت نفقاتها المالية بعض الشركات الخاصة مقابل الحصول على

1- جلال معوض، " الفساد السياسي في الدول النامية "، مجلة دراسات عربية، 4 (شباط 1987): ص 4.

* سوهارتو (8 جوان 1921- 27 جانفي 2008) ثاني رؤساء إندونيسيا، حكم اندونيسيا بيد من حديد على مدى 32 عاما.

* موبوتو سيسي سيكو(1930-1997)، ثاني رئيس لجمهورية الكونغو الديمقراطية من 1965 إلى 1997.

تسهيلات و امتيازات من الحكومة مما أجبره على الاستقالة و توبع بتهمة تلقي الرشاوى . و يعد الأنموذج الروسي مثالا واضحا على تفشي الفساد في هرم السلطة السياسية، حيث أن مجلس الدوما الروسي اتهم ضمن جملة اتهامات الرئيس السابق **يلتسين**(*) بأنه مارس حملة لإبادة الشعب الروسي وإفقاره من خلال إتباع تغييرات أدت إلى انهيار الاقتصاد ونهب ثروات الدولة .

ب. فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية: حيث يستغل أعضاء هذه الهيئات نفوذهم و حصانتهم البرلمانية للإثراء غير المشروع، و بذلك بتسهيل إصدار قرارات و قوانين تخدم مصالحهم أو مصالح من يدفع لهم أو العمل على تعطيل قرارات أخرى. و كمثال على ذلك ما حدث خلال فترة حكم الرئيس الفيليبيني **فرديناند ماركوس** (30ديسمبر 1965 إلى 25فبراير1986)، حيث كوَن أعضاء مجلس الشيوخ ثروات كبيرة من خلال امتلاكهم و حمايتهم لشبكات و نوادي القمار؛ أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد اضطر **نيوت جنجريتش** رئيس الأغلبية الجمهورية في مجلس النواب في إبّان عهد الرئيس **كلينتون** إلى الاعتراف بالتهرب الضريبي مستغلا نفوذه (نصف مليون دولار) و الاعتذار ثم التحلي عن منصبه .
و تكمن خطورة هذا النوع من الفساد السياسي هو أن المؤسسات التشريعية مخولة قانونا بممارسة الرقابة على أداء الهيئات الحكومية، فضلا على أن المنتخَب خالبا ما يتمتع بحصانة تحميه من المتابعات القضائية.

ج. الفساد الحزبي و الانتخابي : تكثر احتمالات حدوث الفساد السياسي أثناء الانتخابات التي تحدد المصير السياسي للأحزاب و النخب و تمكنها من الوصول للسلطة، حيث عادة ما تلجأ الأحزاب السياسية إلى شراء الأصوات أو تزوير الانتخابات أو الحصول على تمويل و موارد مالية غير مشروعة .
و على سبيل المثال، أصبحت العملية السياسية في كوريا الجنوبية تخضع لقواعد العرض و الطلب حيث أن الشركات الاقتصادية الكبرى تقوم بتمويل الأحزاب السياسية المتوقع وصولها إلى السلطة لضمان حماية مميزة، و قدر المبلغ اللازم توفره لدى المترشح لبلوغ عضوية الجمعية الوطنية (البرلمان) 50 مليون دولار أمريكي[1].

2- **الفساد الإداري** : يمكن تعريفه على أنه تصرف الموظف العام الذي يستخدم المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين في الأقل، كما يشمل أيضاً أنواعاً أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة الذي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده ومن بينها الاحتيال والاختلاس. و عليه فإن الفساد الإداري يتعلق بالموظف العمومي الذي يعرّف بأنه: " كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات العامة بصفة مستمرة ودائمة ووفق ما تمليه أحكام تأسيسها ولوائحها مستهدفاً تحقيق مصالح هذه المنظمة وأهدافها. سعياً نحو الرضاء العام " .

* بوريس يلتسن (1931-2007)، أول رؤساء روسيا بعد تفكك الاتحاد السوفيتي. كان عهد حكم يلتسين فترة مظلمة في التاريخ الروسي الحديث شهدت انتشار الفساد، وانهيار اقتصادي هائل، والمشاكل السياسية والاجتماعية.

1- عماد الشيخ داود ، مرجع سابق ، ص ص 89-101 .

و يمكن للموظف العمومي ممارسة الأعمال الفاسدة سواء بتنفيذه لمهامه المكلف بها لكن بعد الحصول على مقابل، أو بتأمين خدمات ممنوعة قانونا كإفشاء معلومات سرية [1].

3- **الفساد الاقتصادي:** و هو الحصول على منافع مادية أو أرباح بطرق منافية للقوانين السائدة، و قد درس Edelhertz عدة أنماط من الفساد الاقتصادي، حيث وجد أن أكثرها انتشارا:

- جرائم التهرب الجمركي التي يقوم من خلالها الأفراد بإغراء رجال الجمارك لغض الطرف عن السلع المستوردة، أو التلاعب في التقديرات الجمركية.
- الغش و التدليس في أنواع السلع و المنتجات المختلفة.
- تقديم المؤسسات الاقتصادية لعمولات للحصول على عقود و استثمارات .
- جرائم الإفلاس المبرمج للشركات و المجموعات الاقتصادية (مجموعة الخليفة بالجزائر مثلا).
- جرائم تبييض و غسيل الأموال و تمويل العنف و الإرهاب.

4- **الفساد القضائي :** القضاء هو السلطة التي تتحمل مسؤولية إحلال قيم العدالة و المساواة في الدولة و المجتمع، و إذا تفشى الفساد في قطاع العدالة فذلك مؤشر خطير على بلوغ الفساد مستويات قياسية في المجالات الأخرى .

5- **الفساد الاجتماعي :** و هو خلل في المنظومة القيمية و الأخلاقية للمجتمع بحيث يسود الانحطاط الأخلاقي أفراد المجتمع الواحد و تصبح التجاوزات الأخلاقية أمرا عاديا [2] .

<u>ثانيا: حسب مستوى الانتشار</u>: يمكن التمييز بين نوعين من الفساد:

- الفساد الصغير : و ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا كالبلديات و المحافظات و المرافق العامة أين يكون المقابل المادي صغيرا و عادة ما يحدث لتسريع أداء المنظومة الإدارية المترهلة، و يكون بصفة طوعية من المواطن بهدف تليين تعامل الموظف و تمسكه بالقوانين و اللوائح المعمول بها، و تصبح هذه الرشاوى الصغيرة ابتزازا من الموظف العمومي في حال امتناعه عن القيام بالمهام المكلف بها .
- الفساد الكبير : و هو الفساد الذي ينتشر في المستويات الوظيفية العليا كالرئاسة و الوزارات و السفارات و المؤسسات الحساسة كالجيش، و يكون المقابل المادي كبيرا جدا، حيث يتعلق بعمليات التصدير و الاستيراد و إسناد الصفقات العمومية لجهات معينة، كما يشمل الاستيلاء على الملكيات العمومية و أملاك الدولة و تحويلها للملكية الخاصة [3] .

<u>ثالثا : حسب الأطراف المتعاملة فيه</u>

- الفساد أحادي الطرف (الداخلي): الذي يرتكبه شخص واحد دون تدخل أطراف أخرى و يخص

1- محمد الصيرفي . الفساد و الإصلاح و التطوير الإداري. ط1 .(الإسكندرية : مؤسسة حورس الدولية، 2008)، ص 31 .

2- محمد الأمين البشري، الفساد و الجريمة المنظمة (الرياض : جامعة نايف للعلوم الأمنية ، 2007)، ص ص 47-50.

3 - Djillali Hadjaj et autres ,Combattre la corruption : enjeux et perspectives(Paris : Karthala , 2002) , p 15 .

عمليات الاختلاس أو التدليس أو الاحتيال.

– الفساد متعدد الأطراف (الخارجي): يتدخل فيه شخصان فأكثر و هو النوع الأكثر انتشارا نظرا للتفاعل بين جانبي العرض و الطلب.

رابعا : حسب درجة التنظيم

– الفساد المنظم : ينتشر هذا النوع في مختلف المنظومات الإدارية من خلال إجراءات و ترتيبات مسبقة معينة و محددة تعرف من خلالها مقدار الرشوة و آلية دفعها و طرق إنهاء التعاملات، حيث يتم ضمان عدم توقف المعاملة .

– الفساد العشوائي: وهو أكثر خطورة من سابقه حيث تتعدد خطوات دفع بدون تنسيق مسبق و لا يمكن ضمان إنهاء المعاملة بالشكل المطلوب.

خامسا : حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه

– فساد القطاع العام : و يكون الموظفون العموميون الرسميون أطراف فيه .

– فساد القطاع الخاص: و ينتمي الأشخاص الذين يشاركون فيه إلى مؤسسات خاصة.

سادسا : حسب تأثيره على التنمية الاقتصادية :

– الفساد الموسع : حيث يكون تبادل الخدمات غير مشروط نتيجة الحرية الاقتصادية، إذ يرى بعض المفكرون الليبراليون بأن هذا النوع من الفساد يؤدي إلى زيادة ثروة المجتمع بأكمله .

– الفساد المحدود : حيث يكون التبادل مقيدا بشروط مما يؤدي إلى نقل الثروة من أصحابها إلى أفراد آخرين بدلا من توزيعها على أفراد المجتمع [1] .

سابعا : حسب طبيعة السلوك الفاسد :

و المُلاحظ أن هذا المعيار هو حوصلة لجميع المعايير السابقة، حيث أن جميع الأنواع السابقة تتضمن المظاهر التالية بشكل أو بآخر:

1– **الرشوة** : أي الحصول على منافع مالية أو عينية مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن ذلك بشكل مخالف للقانون، أي أنها مقابل يتقاضاه الموظف العمومي الحكومي لقاء خرقه الأنظمة و التشريعات المعمول بها لصالح طرف آخر (الراشي)، و التالي هي اتجار الموظف بأعمال وظيفته، و الرشوة وفق المفهوم القانوني هي جريمة ذات طرفين :

1 – خليل، مرجع سابق، ص ص 339– 342 .

أ- المرتشي: . وهو الذي طلب أو قبل لنفسه أو لغيره أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة وبعبارة أخرى هو الشخص الذي يستغل سلطة وظيفته.

ب- الراشي : وهو صاحب الحاجة الذي يسعى إلى شراء ذمة المرتشي وإفساده، كي يجعله يميل عن جادة الصواب وذلك بعرض أو تقديم وعداً أو عطية أو هدية بغية الوصول إلى هدفه، وهو حمل المرتشي إلى أن يؤدي له عملاً من أعمال وظيفته أو يمتنع عن أدائه أو يخل بواجبات وظيفته [1] .

2- **المحاباة أو الواسطة Nepotism & Favoritism** : تعني إعطاء المسؤول الأفضلية و الأولوية لأقاربه و معارفه في حالات الاختيار و التعيين و الترقية الوظيفية سعيا وراء تحقيق مكاسب مادية أو سياسية أو اجتماعية . و تبرز أيضا في إعطاء امتيازات لأطراف معينة دون التقيد بالقواعد و الشروط القانونية السارية و دون النظر بالضرورة إلى اعتبارات الجدارة و المؤهلات و الاستحقاقات و تكافؤ الفرص .

3- **الاختلاس:** و هو نهب المال العام و سرقته، أي الحصول على أموال الدولة و التصرف فيها من غير وجه حق سواء لصالحه أو لصالح شركاء له و ذلك تحت مسميات مختلفة.

4- **الابتزاز:** إجبار الموظف شخصا آخرا على تقديم مكسب مالي أو عيني لإرضائه نظير حماية مصالح ترتبط بوظيفة الشخص الفاسد.

5- **التزوير :** قيام الموظف في مؤسسة عمومية أو خاصة بتحريف المعلومات و الوقائع و الوثائق و التلاعب بها و استخدامها لتحقيق عوائد مالية أو منفعة خاصة بنقلها لأطراف من المفترض ألا تطلع عليها [2].

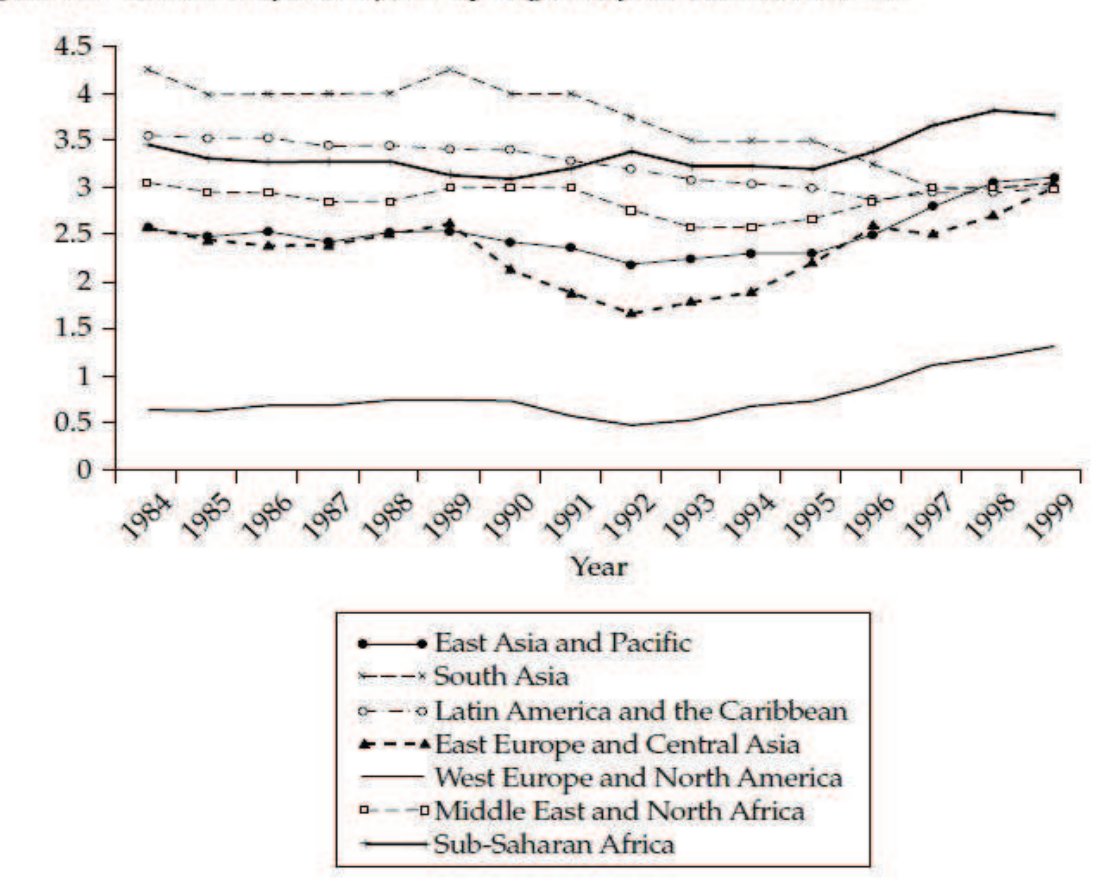
6- **النصب و الاحتيال :** فالمرتكب لهذه الجريمة يقوم بفعله الاحتيالي الفاسد بعد أن يتبين أنه يستطيع النفاذ من فعله بالحيلة وبعد أن يقارن بين مكاسب الفعل وخسارته قبل ارتكابه [3] .

1- البشري ، مرجع سابق ، ص .55 .

2- Morgan, ibid.

3- عبد الوهاب ، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، ص ص 101- 102 .

شكل 2: تطور انتشار الفساد في العالم حسب المناطق بين 1984 و 1999



المصدر : Daniel Lederman, Norman V. Loayza, and Rodrigo R. Soares, ‘’ On the Political Nature of Corruption’’ , in The Role of Parliament in Curbing Corruption , editors: Rick Stapenhurst and others (Washington : The World Bank, 2006), p .34 .

يبين هذا الشكل البياني تطور انتشار الفساد في مختلف أنحاء العالم في الفترة الممتدة بين 1984 – 1999، حيث أن كلا من دول جنوب شرق آسيا و الباسيفيك و أمريكا اللاتينية و الكاريبي و الصحراء الإفريقية و الشرق الأوسط و شمال إفريقيا و شرق أوروبا و آسيا الوسطى عرفت تطورا هائلا في مستوى الفساد المستشري فيها مقارنة بدول أوروبا الغربية و أمريكا الشمالية التي تعرف استقرارا في المستويات المتدنية له، و ذلك يرتبط بالظروف التي مرت بها كل مجموعة من الدول على كافة الأصعدة.

المطلب الرابع: الآثار المترتبة عن الفساد:

لم يكن الفساد ليحظى بالدراسة و التحليل، لو لم تكن له آثار سلبية على تطور الدول و المجتمعات في مختلف المجالات، و فيما يلي أهمها و أخطرها:

أولا: عدم الاستقرار السياسي :

لانتشار مظاهر الفساد تأثير بالغ على شرعية الدولة و كفاءة أجهزتها المختلفة، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي و إضعاف حكم القانون، و تتأثر مشروعية الدولة و مصداقيتها لدى المجتمع بسبب غياب العدالة و تكافؤ الفرص و حلول الرشوة و المحاباة و المحسوبية محلها و هو ما يؤدي إلى بروز بؤر التوتر و المعارضة و التصادم بين الطبقات المستفيدة و المحرومة من الموارد و الثروات و جماعات المصالح فيما بينها، و في الكثير من الحالات كان القضاء على فساد القمة مبررا للانقلابات العسكرية، لكن مع الوقت تبين أنها لم تكن سوى صراع بين النخب المسيطرة .

وقد تتأزم الأوضاع في الدول ذات التعدد العرقي و الطائفي إلى نزاعات إثنو- دينية بين الأطراف المسيطرة و الأطراف التي ترى أنها لم تحصل على ما حصل عليه الآخرون.

و تضعف علاقة المجتمع بالنظام السياسي و ينجم عن ذلك الاغتراب النفسي و الامتناع عن المشاركة في الحياة السياسية و إضعاف ولاء الأشخاص و مواطنتهم، لأن الفساد يتناسب عكسا مع قيم الديمقراطية من شفافية و عدالة و حرية التعبير، لتلجأ القوى المجتمعية إلى الانخراط في الممارسات الفاسدة أو تعبر عن رفضها للوضع باللجوء إلى العنف(ثورات، عصيان مدني، جريمة...) [1] .

و ينعكس وجود فساد القمة على مدى عقلانية اتخاذ القرار و عملية صنع السياسة العامة للدولة، لأن غياب حكم القانون و تدخل المصالح الشخصية في اختيار البدائل المتوفرة يؤدي إلى رسم سياسات و اتخاذ قرارات تخدم مصالح الأفراد و الجماعات الفاسدة.

و تؤدي سيطرة عصب معينة على اقتصاد الدولة عن طريق الممارسات المشبوهة إلى تبعية السلطة السياسية لها، بحيث القرارات المتخذة لصالح تلك العصب الفاسدة، و هو ما يؤدي إلى تهميش القوى السياسية الأخرى التي تستطيع ان تساهم في التسيير الجيد للدولة .

و لا تقتصر الآثار السلبية للفساد على المستوى الداخلي، و إنما تتعدى ذلك إلى تشويه الصورة الخارجية للنظام السياسي القائم و الدولة، فتؤثر على علاقاتها مع مختلف الفواعل- من دول و منظمات دولية- و تعطل التعاون بينها لأنه ليس من مصلحة الدول إقامة علاقات تعاونية بعيدة الأمد في ظل غياب الاستقرار السياسي فيها و صعوبة التنبؤ بما يتخذه حكامها من قرارات، و قد تؤثر الممارسات الفاسدة للحكام على سيادة الدولة، نظرا لقدرة الدول و المنظمات الدولية على التدخل بسهولة في السياسات العامة للدولة خاصة إذا كانت هذه الأخيرة تعاني من المديونية الخارجية، فتفرض عليها انتهاج مسارات تنموية معينة لتصبح قادرة على تسديد القروض الخارجية و فوائدها .

---

1 - Inge Amundsen, " Political Corruption: An Introduction to the Issues "(WP, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999: 7) .

و قد تجعل السلوكيات الفاسدة للحكام الدولة أكثر انكشافا أمام الحكومات و الشركات الدولية، ففقدان الشرعية و عدم الاستقرار السياسي و التخبط في قرارات غير عقلانية يضعف موقف الدول أمام القوى الخارجية و يقلل من قدراتها التفاوضية، لسهولة التحكم في صناع القرار إما بإغوائهم بالرشاوى و العمولات المادية أو بالضغط عليهم و تهديدهم بكشف ملفات الفساد التي تورطوا فيها [1] .

ثانيا: تعطيل عجلة التنمية الاقتصادية:

تتأثر التنمية الاقتصادية في أي دولة بالبيئة السياسية و الاجتماعية السائدة، فالإقبال على الاستثمار على الدول التي تعرف مستويات عالية من الفساد يكون منخفضا، فالدول التي يتميز سياسيوها و موظفوها بالفساد لا تستطيع إقناع الشركات الأجنبية بالاستثمار فيها، لأن المستثمر يجد في طريقه الكثير من العراقيل البيروقراطية التي لا يمكن القضاء عليها إلا بالرشاوى و هو ما يمثل عبئا إضافيا و تكلفة زائدة على ميزانية المشروعات، الأمر الذي يعيق فرص نقل المهارات و التكنولوجيا و المساهمة في عصرنه الطاقة الإنتاجية المحلية بسبب ضعف تدفق الاستثمارات الأجنبية، ويزيد من تكلفة الخدمات التي يقدمها المستثمر أو ينقص من نوعيتها .

و تؤثر مظاهر الفساد على أداء المؤسسات الاقتصادية التي لا تستطيع استغلال مواردها المالية و البشرية بشكل فعال، بسبب استنزافها عن طريق الرشوة و الاختلاس، و غياب نظم الحوافز التي تشجع زيادة الإنتاجية، أو عن طريق التحاق موظفين غير أكفاء بطرق غير مشروعة دون أن يكون لهم أداء و إنتاجية كافية أو لعدم تناسب قدراتهم مع الوظائف التي يشغلونها ؛ و في نفس الاتجاه تؤدي الطرق غير المشروعة للحصول على الوظائف و المناصب في المؤسسات الاقتصادية إلى هروب الكفاءات الحقيقية و النزيهة التي لا تستطيع العمل في بيئة فاسدة لا تسمح لها باستغلال خبرتها و تكوينها بشكل جيد .

في حين أن دفع العمولات للحصول على الصفقات العمومية يهدد المنافسة العادلة بين الشركات و المقاولات و يولد عدم الكفاءة التخصصية من خلال السماح للمقاول الأقل كفاءة وأعلى قدرة على رشوة أن يكون المستفيد من العقود فتختل المعاملات الاقتصادية و يتشوه الهيكل الاقتصادي بسبب نمو الثروات بشكل لا يتفق مع قواعد المنافسة.

من جهة أخرى يؤدي الاختلاس و التهرب الضريبي إلى هدر الموارد المالية للدولة و عجز الموازنة العامة و سحب مبالغ و رؤوس أموال ضخمة من السوق المحلية، لأن المتورطين في ذلك يلجؤون إلى تهريبها إلى البنوك الأجنبية خوفا من فقدانها في حالة تعرضهم للمقاضاة، الأمر الذي ينقص محورا هاما

---

1 – مصطفى كامل السيد، " العوامل و الآثار السياسية " في الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، المحرر:إسماعيل الشطي، ط2(مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2006)، ص 273.

من محاور العملية التنموية و هو رؤوس الأموال، و يساعد على اتساع حجم الاقتصاد غير الرسمي الذي ينجم عنه عجز المؤسسات التي تنشط بشكل قانوني نظرا لخضوعها لمصاريف أكثر من ضرائب و تأمين على العمال [1] .

بالإضافة إلى ذلك، يميل المسؤولون الحكوميون الفاسدون إلى الاهتمام بأنواع النفقات العامة الاستهلاكية التي تخلق فرصا أكبر للفساد كمشاريع البنية التحتية الكبيرة أو مشاريع التسلح التي يصعب مراقبتها و متابعتها (نظرا لطابعها الأمني السري) التي تسند للشركات الخاصة في شكل صفقات عمومية، مما يشوه تركيبة النفقات العامة التي من المفروض أن تتضمن الأنشطة الإبداعية و تنمية الموارد البشرية فالفساد – بناء على ذلك – يسبب تراجع مؤشرات التنمية البشرية (خاصة مؤشرات الصحة و التعليم) .

و تتكبد الدولة خسائر كبيرة في سعيها للقضاء على الفساد من خلال تخصيص مبالغ و إمكانيات هامة لأجهزة المراقبة و المتابعة و التفتيش و أجهزة الضبط، و ذلك باقتطاع نفقات سنوية من ميزانية الدولة لإعداد و تدريب القوى البشرية أو لتوفير الإمكانات المادية من تجهيزات فنية و تكنولوجية و هياكل، بدل استغلالها في المشاريع الانتاجية .

في سياق آخر، أوضحت الدراسات أنه في ظل تفشي الفساد يستغل أصحاب النفوذ مواقعهم المميزة اجتماعيا و سياسيا للاستئثار بالثروة و الدخل و المنافع الاقتصادية الريعية (كالقروض) التي يقدمها النظام السياسي، مما يزيد من حدة الطبقية لتراكم الأصول لصالح نخبة معينة فقط [2].

ثالثا: تشويه التماسك الاجتماعي:

تتأثر تركيبة المجتمع بالظواهر التي تنتشر فيه، فتفشي الفساد في مجتمع ما يؤدي إلى زيادة حدة الفقر بسبب غياب المساواة في توزيع الثروة و الموارد، و ضعف و رداءة الخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها الفقراء بسب خضوعها للرشوة و المحسوبية و المحاباة، بينما يتفادى المسؤولون الاستثمار في الهياكل الأساسية للمشاريع التي تساعد الفقراء نظرا لقلة ربحيتها بالنسبة إليهم .

كما أن الشعور بالظلم لدى الطبقات المحرومة يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي و البحث عن وسائل بديلة لتحقيق المساواة مع الطبقة الفاسدة و الاحتذاء بها في السلوك الاستهلاكي، و يقل الاهتمام بالمصلحة العامة في ظل اللامبالاة و السلبية التي يفرضها الاهتمام بالمصالح الشخصية، في ظل عملية الانتقال من قيم الجماعة المتماسكة إلى قيم الأفراد الباحثين عن نجاح فردي .

---

1 – Daniel Kaufmann and Phyllis Dininio, " Corruption: A Key Challenge for Development " in The Role of Parliament in Curbing Corruption, editors: Rick Stapenhurst & others (Washington: The World Bank, 2006), p p14-15.

2 – هميسي، مرجع سابق .

أما في الجانب القيمي، فإن حصول العناصر الفاسدة في المجتمع على مداخيل أكبر و مستوى معيشي أحسن دون تعرضهم للعقاب يشجع بقية أفراد المجتمع على سلوك نفس النمط من التصرفات للحصول على نفس المكانة الاجتماعية . في حين أن تفشي الفساد في المجتمع يشجع على تنامي الجريمة (غسيل الأموال، الاتجار بالممنوعات)، نظرا لأن اختلال المنظومة الأخلاقية يحد من الدور الذي يلعبه العامل القيمي في مواجهة انتشار الجريمة بأنواعها، إلى أن تصبح القيم الأخلاقية بدون أهمية.

بينما يحول النجاح الاجتماعي الذي تحققه العناصر الفاسدة الفساد إلى مكون اجتماعي مقبول و ثمنا معقولا للتكلفة، لا ينظر له المجتمع كخرق للقانون و الحقوق العمومية [1] .

رابعا: إضعاف كفاءة الأجهزة الإدارية:

تنعكس مظاهر الفساد بالسلب على أي منظومة إدارية تنتشر فيها، فهي تضعف من مستوى أدائها و فعاليتها عبر خلق جو من اللايقين و انعدام الثقة داخلها، ففساد كبار المسؤولين داخل المنظومة الإدارية يثبط روح المسؤولية و الحماس و الدافعية للعمل لدى الموظفين و يقلل من القدرة على السيطرة عليهم، بسبب عدم تطبيق النصوص القانونية التي تنظم العلاقات بينهم، و عدم اتخاذ قرارات رشيدة تخدم الهدف العام الذي تقوم عليه المنظومة الإدارية .

إضافة إلى ذلك فإن الرشوة و المحسوبية في وضع وتطبيق نظم الحوافز و الترقيات داخل المنظومة، تقلل من مدى ولاء الموظف لها، و تعمل على إضعاف القدرة الإنتاجية من خلال إسناد الوظائف لأفراد يفتقدون للتأهيل و التكوين اللازم، و حرمان الجهاز الإداري من أصحاب الخبرة و الكفاءات.

و عليه فإن الفساد ينقص من كفاءة المرافق العامة في أداء مهامها و تقديم الخدمات العامة، عند منح عقود الأشغال العامة للمؤسسات الأقل كفاءة التي يلتزم أصحابها بدفع الرشاوى للحصول على العقود .

أضف إلى ذلك فإن ثقة المواطنين في الأجهزة الإدارية و سوء العلاقة بينها تقل بسبب انتشار ثقافة الفساد فيها و بطء عملية اتخاذ القرار فيها في ظل بيئة دولية و محلية متغيرة [2].

1 – حسن أبو حمود، "الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية" ، مجلة جامعة دمشق المجلد 18، العدد الأول،(2002): ص 450.

2 – David J Gould & Jose A. Amaro-Reyes , " The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustrations from Developing Countries" (World Bank staff working papers, number580,management and development series, number 7, The World Bank, Washington,1987), p p 28-33 .

المبحث الثاني: تطور التنظيمات الإدارية للدولة: من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية

لقد شهدت السنوات القليلة الماضية اهتمام من الباحثين الأكاديميين بدراسة قضايا السياسة المحلية بشكل متزايد، بعدما كانت الدراسات السياسية إلى غاية سنوات الستينات من القرن الماضي تقتصر على البعد الدولي (العلاقات الدولية) أو البعد الوطني (السياسة العامة).

و يعود ذلك إلى الاهتمام الذي أصبحت الحكومات الوطنية توليه لقضايا اللامركزية تحديدا بشكل واكب الاهتمام بقضية التنمية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ففي الأعوام الأخيرة انتهجت نظام اللامركزية مجموعة واسعة من البلدان (ديمقراطية و تسلطية، نامية و متطورة، رأسمالية و اشتراكية...) و منذ بداية الثمانينات أجرت هذه الدول إصلاحات على أنظمتها الإدارية لتتماشى و مبادئ اللامركزية . و ينطوي على إزالة المركزية تحويل السلطات المركزية بعضا من سلطاتها السياسية و بعضا من مواردها المالية و مسؤوليتها الإدارية .

و قد تزامن هذا الاهتمام بقضايا اللامركزية بظهور مجموعة من المعاهد و مراكز البحث التي تبحث في هذا الموضوع كشعبة إدارة التنمية التابعة للأمم المتحدة التي نظمت ندوة دولية في سبتمبر 1981، إضافة إلى برنامج البحث الذي أطلقه مركز الأمم المتحدة للتنمية الإقليمية UNCRD أثناء انعقاد مؤتمر في جويلية 1981 بناغويا اليابانية، أو مركز البحث حول التخطيط اللامركزي الذي استحدثته منظمة العمل الدولية في نفس السنة، فضلا عن مجموعة كبيرة من البحوث التي مولتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID حول الإدارة اللامركزية، انتهاء بإطلاق مجموعة كبيرة من الجامعات لبرامج دراسية تهتم بالقضايا ذات البعد المحلي (كان أسبقها معهد الدراسات الدولية بجامعة باركلي بكاليفورنيا) . ثم تلتها مجموعة من الإسهامات في هذا المجال، كشعبة الحكم المحلي التابعة للأمانة العامة للكومنولث التي عقدت عدة ورشات حول موضوع اللامركزية (في تنزانيا 1982)، و تبعها المعهد الدولي للقانون بنيويورك و غيره من المؤسسات الأكاديمية.

و سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق لمختلف تطبيقات النظم الإدارية التي طبقتها مختلف الدول، و التطورات التي طرأت عليها سواء من حيث البنية أو من حيث الوظائف [1] .

المطلب الأول: الإدارة المحلية

قبل ظهور الدولة القومية بشكلها الحديث، كان شيخ القبيلة و مجلسه الذي يسير الشؤون اليومية للقبيلة نموذجا للمجالس المحلية التي تتميز بها الدولة المدنية العصرية، التي تهدف إلى تقديم أكبر قدر من الخدمات للمواطنين في الوحدات المحلية. و عادة ما يكون النظام الإداري الذي تتبعه الدولة انعكاسا

1 -Diana Conyers, "Decentralization: The latest fashion in development administration?" in Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, : Volume 15. Editors: Eric E Otenyo & Nancy S. Lind (Amsterdam: Elsevier, 2006), pp 447 -448.

لظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، فتعتمد السلطة السياسية على المركزية الإدارية مع نشأة الدولة ثم تتحول إلى نظام اللامركزية الإدارية مع زيادة عدد السكان و الخدمات التي يجب تقديمها لهم[1].

أولا : الإدارة المحلية بين المركزية و اللامركزية :

1- المركزية:

تعرف بأنها التركيز النسبي للسلطات على مستوى الحكومة المركزية، و تقوم المركزية على مبدأ التوحيد و عدم التجزئة، بحيث تكون سلطة البت في القرارات من اختصاص فرد أو هيئة مركزية.

و تتجلى صور المركزية في المجال السياسي عندما يكون النهج الدستوري لأي نظام سياسي على مبدأ تركيز السلطة السياسية في يد النخبة الحاكمة و إقصاء بقية الفعاليات السياسية، و قد تظهر المركزية في الجانب الاقتصادي عندما تحتكر السلطة المركزية صلاحية توجيه و إدارة الاقتصاد الوطني دون السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في ذلك . أما المركزية الإدارية فتعني تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة تكون عادة في العاصمة.

و تباشر الهيئة التنفيذية هذه الوظيفة بنفسها (المركزية المطلقة) أو عن طريق موظفين و هيئات تابعة لها موزعين في الأقاليم المختلفة (المركزية المعتدلة).

و تقوم المركزية الإدارية على الأركان التالية :

- تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة التي تشرف و تتحكم في المرافق الوطنية و المحلية، دون وجود مجالس منتخبة، و إنما موظفون تابعون للحكومة المركزية يمثلونها في الأقاليم (المحافظون و الولاة) .
- توزيع موظفي الجهاز الإداري بشكل هرمي تسلسلي متصاعد، يلتزم من خلاله الموظفون الأدنى درجة بتعليمات من هم أعلى درجة وظيفية.
- وجود سلطة رئاسية لكل موظف على من هم دونه مرتبة وظيفية، بحيث يمارس سلطته على مرؤوسيه.

و للمركزية الإدارية صورتان هي:

- التركيز الإداري : و يقصد به حصر سلطة البت و التقدير النهائي في يد الرئيس الإداري الأعلى مرتبة دون مشاركة نوابه أو مرؤوسيه في ممارسة هذه السلطة، و يطلق على هذا الشكل المركزية المطلقة المتطرفة التي لم تعد موجودة بسبب اتساع مساحة الدولة و تشعب واجباتها و مهامها .
- عدم التركيز الإداري : و يسمى بالمركزية المعتدلة، و يعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت و التقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى نوابه و مرؤوسيه دون الرجوع إليه، بحيث تكون سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوس الأكثر قربا و معرفة بمشاكل و صعوبات سير العمل الإداري . و يتحقق

1 - محمد محمود الطعامنة، "نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف"(ورقة بحث مقدمة في الملتقى العربي الأول: "النظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" ، صلالة، سلطنة عمان 18-2003/08/20)، ص 1 .

عدم التركيز الإداري بوجود نصوص تشريعية صريحة توزع الاختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين فيكون للمرؤوس اختصاصات لا يمارسها رئيسه، أو عن طريق تفويض للاختصاص من الرؤساء للمرؤوسين فيمارس المرؤوس جانبا من اختصاصات الرئيس الذي يقتصر دوره في هذه الحالة على الرقابة و الإشراف؛ و يجب أن يكون التفويض بنص قانوني واضح يشمل جزءا فقط من الصلاحيات (وإلا أصبح تنازلا عنها) [1] .

و ما يحسب لصالح المركزية الإدارية أنها تفرض هيبة الدولة و تحافظ على وحدتها و تضمن هيمنة السلطة السياسية خاصة في الدول حديثة النشأة أو تلك التي تعاني من النزعات الانفصالية و عوامل التجزئة، كما أنها تراقب السير الحسن للمرافق العامة الوطنية (القومية) و تضمن أداءها لواجباتها و خدماتها لأنها تتطلب موارد كبيرة من الناحية المالية و الفنية، كما تقلص المركزية الإدارية من النفقات التي تصرف على الوحدات المحلية و موظفيها ؛ ور غم هذا فإن معظم الأنظمة القانونية في العالم تخلت عن المركزية الإدارية و لا تأخذ إلا بجانب ضيق من صورها، وذلك راجع لتعارضها مع قيم الديمقراطية، فهي لا تسمح للمواطنين باختيار ممثليهم الذين يتولون مسؤولية إدارة مرافقهم المحلية، و لصعوبة قيام المسؤولين المركزيين بمهامهم المتعلقة بالتخطيط و رسم السياسات العامة و الإشراف و التوجيه و البطء و التعقيد في تقديم الخدمات للمواطنين، فضلا عن عدم ملاءمة القرارات المركزية للواقع المحلي لعدم إلمام متخذيها باحتياجات سكان الوحدات المحلية و ظروفهم، و فضلا عن تركيز المشروعات الكبيرة في العاصمة و المدن الكبرى و إهمال بقية الوحدات المحلية لعدم مشاركة متخذيها في اتخاذ القرارات المتعلقة بإقامة مثل هذه المشاريع[2] .

2- <u>اللامركزية:</u>

و تعرف بأنها قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان وبمعنى آخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجًا منهما مستقلةِ نسبيا تعمل تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية . و عليه فاللامركزية الإدارية تتمحور حول إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، و لها صورتان:

- اللامركزية الإقليمية : و يقصد بها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي و ذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يقترب من الجمهور، و يتمتع بنوع من الاستقلال المالي و الإداري مع خضوعه لإشراف و رقابة الحكومة المركزية . و قد عرفت كل من الإمبراطورية الرومانية و الدولة الفرنسية التي قامت بعد ثورة 1789

---

1 - محمد العلي الخلايلة. <u>الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر: دراسة تحليلية مقارنة</u>. ط1. (الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009)، ص ص 24-30.

2- محمد الصغير، بعلي. <u>القانون الإداري</u> (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002) ، ص ص 58-60 .

و المملكة المتحدة بعض ملامح اللامركزية الإقليمية من خلال المجالس البلدية التي تم استحداثها للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطات المركزية.

– اللامركزية المرفقية (المصلحية) : و تعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية و يتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية . و الملاحظ أن اللامركزية المرفقية ظهرت متأخرة مقارنة بالمرفقية الإقليمية في ظل تزايد مهام الدولة و تحولها من دولة حارسة يقتصر دورها على حفظ الأمن و الدفاع و إقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات.

و قد أدى تطور دور الدولة إلى زيادة المهام التي تقوم بها، مما أجبرها على توزيع الاختصاصات الإدارية حسب طبيعة الخدمات التي يطلبها المواطنون .

وعلى غرار اللامركزية الإقليمية التي جاءت استجابة لضرورة سياسية تتعلق بإشراك الأفراد في الوظائف العامة من خلال ممثليهم المنتخبين، فإن اللامركزية المرفقية هي تجاوب مع معطيات فنية تخصصية تتمثل في ضرورة تمكين أهل الخبرة و الكفاءة من إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية .

و تتجلى اللامركزية المرفقية في مؤسسات عامة تمارس نشاطا محددا يتمثل في إدارة مرفق معين يخضع لنظام قانوني خاص بطبيعة الخدمة التي يقدمها (مستشفيات، جامعات.)، في حين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية تمارس أنشطة مختلفة و تخضع لقانون واحد (قانون الإدارة المحلية)[1].

3– <u>تعريف الإدارة المحلية:</u>

تعددت التعاريف التي وضعت لها و من بينها :

فيعرفها Modie Grame أنها " مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة " .

أما العطار فعرفها بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي، والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية .

وعرفها الشيخلي بأنها" أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها .

1– محمد عرب صاصيلا، مترجما، <u>محاضرات في المؤسسات الإدارية</u> . ط4 . (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص ص 107–110.

و يرى الزعبي أن الإدارة المحلية هي " أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " .

في حين يذهب الطعامنة إلى اعتبارها " جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة ، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية ". و هذا التعريف يضم المقومات التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية [1].

ثانيا: مقومات الإدارة المحلية: تتمثل في:

- وجود مصالح محلية متميزة : إضافة إلى الحاجيات الوطنية التي تهم جميع مواطني الدولة كالأمن و الدفاع و القضاء، فإن هناك حاجات محلية تخص سكان كل إقليم، مما يتطلب تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها، و تزويد المجالس و الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة التي تمكنها من أداء واجباتها بشكل جيد .

و يمكن تحديد طبيعة الحاجيات، من خلال طبيعة المرفق العام الذي يقدمها، فالمرافق العامة المحلية تقدم خدمات تخص إقليما معينا من أقاليم الدولة، أما المرافق العامة الوطنية فتقدم خدماتها لجميع المواطنين (و هو أمر يفصل فيه المشرع و تتحكم فيه عدة اعتبارات من بينها تطور الدولة و مدى حاجة المواطنين للخدمة التي يقدمها المرفق) .

و يمكن تحديد اختصاص الهيئات المحلية بشكل عام (الأسلوب الفرنسي)، حيث يخول المشرع – من خلال نص قانوني– للهيئات المحلية الاهتمام بكافة الشؤون المحلية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين السارية، و يترك للمجالس المحلية تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية و يمكنها من المبادأة و الابتكار لإشباع الحاجات المتغيرة للمواطنين بصورة مرنة، غير انه يخلق حالة من تنازع الاختصاص بين السلطات المركزية و السلطات المحلية لغياب نص قانوني يفصل بين اختصاصات كل منهما ؛ أما الأسلوب الإنجليزي فيحصر اختصاصات الهيئات الإقليمية، و يحددها في نص قانوني، مما يعرقل من روح المبادرة لديها رغم أنه يتميز بالوضوح و تفادي التضارب في السلطات بين الهيئات المحلية و السلطات المركزية .

- وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية : بمعنى تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته و إنشاء و إدارة المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها، و ذلك بمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية التي تستقل من خلالها عن الحكومة المركزية ماليا (القدرة على تحصيل الموارد المالية المحلية الداخلية إلى جانب الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية)، وإداريا (القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية التي تعود بالنفع على المواطنين بشكل مستقل عن الحكومة المركزية إلا في حدود الوصاية الإدارية) . كما يجب تمكين المواطنين من انتخاب المجالس المحلية التي

1- الطعامنة، مرجع سابق، ص 6- 7 .

تمثلهم في صنع القرار المحلي، لأن الأعضاء المعينين التابعين للسلطة المركزية لا يمكنهم المساهمة في ترسيخ الممارسة الديمقراطية في الوحدات المحلية، نظرا لعدم انتمائهم للوحدات المحلية[1].

– خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية: إن الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية ليست مطلقة، بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة و الإشراف ضمانا لوحدة السياسة العامة للدولة و لتقديم الهيئات المحلية للخدمات بكفاءة و فعالية، في إطار الوصاية الإدارية.

و تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية التي تميز المركزية الإدارية، في كون الوصاية الإدارية تستهدف التأكد من مشروعية قرارات و تصرفات الهيئات المحلية بقبولها أو رفضها بصورة كاملة (دون تعديلها أو إلغائها)، دون إلزامها بتنفيذ أوامر معينة.

و في هذا السياق يجب التمييز بين الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري، فرغم أنهما يتشابهان في قدرة المرؤوس (ممثل السلطة المركزية في الهيئة المحلية) على البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، إلا أنهما يختلفان في كون اللامركزية الإدارية تعبر بصراحة عن الإدارة المحلية بينما يمثل عدم التركيز الإداري صورة للمركزية الإدارية ، كما لا يستلزم عدم التركيز الإداري تعدد السلطات فهو يقوم على توزيع و تفويض اختصاصات الوظيفة الإدارية داخل سلطة إدارية واحدة و هو ما يختلف مع الإدارة المحلية التي تتعدد معها السلطات الإدارية حيث تتوزع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة و مجالس محلية منتخبة مستقلة نسبيا .

من جانب آخر، فإن العقود و القرارات الإدارية تبرم باسم الدولة أما في الإدارة المحلية فان المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات باسمها ؛ و بينما تخضع الإدارة المحلية للوصاية الإدارية فإن عدم التركيز الإداري يستلزم خضوع الموظف المحلي المرؤوس للسلطة الرئاسية لرئيسه [2] .

ثالثا : أهداف الأخذ بنظام الإدارة المحلية :

يهدف نظام الإدارة المحلية في الجانب السياسي إلى ترسيخ قيم الديمقراطية، من خلال تمكين المواطنين من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، و المحافظة على الوحدة السياسية للدولة من خلال تحقيق التكامل بين مختلف الأقاليم و ذلك بإعطائها الاستقلالية النسبية في تسيير شؤونها و القضاء على التحكم الجامد للسلطة المركزية في الشؤون المحلية، و بالتالي تعزيز البناء الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي للدولة لأن توزيع الصلاحيات للهيئات المحلية من شأنه تقويتها و تمكينها من إدارة شؤونها المحلية بكفاءة و فعالية دون الرجوع للسلطة المركزية .

أما في الجانب الإداري، يمكن نظام الإدارة المحلية من تقديم الخدمات ذات الطابع المحلي بشكل أفضل، لأنه يضمن كفاءة الهيئات المحلية في تزويد المواطنين بالخدمات التي يفضلونها نوعا و كما، وهو ما لا

1 – بعلي مرجع سابق، ص 15.

2– رمضان بطيخ، "مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة" (ورقة عمل مقدمة في ندوة:" دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، جوان 2007)، ص ص 2–18 .

يمكن تحقيقه في ظل الاعتماد على المركزية الإدارية التي تتميز بالبيروقراطية في ظل عدم إدراك الموظفين المركزيين بالحاجات المختلفة التي تتنوع من إقليم إلى آخر، و صعوبة قيامهم بتحمل مسؤولية كل المواطنين دون تقسيم العمل و الاختصاصات مع الهيئات المحلية، أي أن تقريب الجهاز الإداري من المواطن المحلي هو السبيل لتحقيق استجابة فعالة للخدمات المحلية .

أما في الجانب الاجتماعي، فإن وجود جهاز إداري محلي يتكفل بتقديم الخدمات يمكن من تقوية العلاقة بين السلطة المركزية و المواطن، و ترسيخ ثقته في أجهزة و مؤسسات الدولة، و إشراكه في اتخاذ القرارات التي تتعلق به، فضلا عن تعظيم ولاءه للدولة القومية التي ينتمي إليها بسبب إدراكه للعدالة التي ينطوي عليها الإشراف الذاتي على تقديم الخدمات[1] .

<u>رابعا: أسلوب الإدارة المحلية بين عوامل النجاح و التعثر:</u>

إن نجاح الدول في تطبيق نظام الإدارة المحلية يعود لتوفر مجموعة من المتغيرات البيئية، فنجاح نظام الإدارة المحلية يتطلب تزويد الهيئات المحلية بالسلطات و الصلاحيات التي تسمح لقادتها باتخاذ القرارات و التخطيط، وبذلك بقبول القادة المركزيين التنازل عن جزء من صلاحياتهم و مسؤولياتهم، عبر تشريعات واضحة تحدد وظائف كل من الحكومة المركزية و الهيئات المحلية، و تعمل على تعزيز المشاركة المجتمعية في إدارة المرافق المحلية، إضافة إلى تزويد الهيئات المحلية بالموارد المالية و البشرية التي تمكنها من أداء وظائفها، مع ضرورة توفر الحجم الكافي للوحدة المحلية جغرافيا و بشريا .

من جهة أخرى، قد تلعب بعض الظروف دورا معرقلا لنجاح نظام الإدارة المحلية، كغموض التشريعات التي تحدد أهداف الأخذ بهذا النظام ، وغياب خطط استراتيجية تحدد الحجم الكافي للوحدات المحلية، إضافة إلى نقص الكوادر المكلفة بتسييرها أو ضعف تكوينها أو غياب التمويل و الدعم الكافي للاحتفاظ بها ؛ و من العراقيل التي تواجه نجاح نظام الإدارة المحلية، تعارض طبيعة النظام السياسي مع مبادئ الإدارة المحلية، لأن الأنظمة الاستبدادية لا يمكنها التخلي عن سلطتها لصالح فواعل محلية في كل إقليم لأنها تعتقد أن ذلك ينقص من تحكمها في العملية السياسية، فتلجأ إلى وضع أطر قانونية لا تتلاءم مع اللامركزية أو تحول دون تطبيق النصوص القانونية التي تمكن الهيئات المحلية من الاستقلالية في اتخاذ القرارات، خاصة إذا كانت التركيبة الاجتماعية تتميز بالقبلية و العشائرية التي قد تهدد السلامة الترابية للدولة [2] .

---

1 –Conyers, ibid, p 449 .

2 –Jesse C. Ribot," Local actors, powers and accountability in African decentralization: a review of issues"(Paper Prepared for "International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative" , 6 October 2001), p p 54-57.

المطلب الثاني: الحكم المحلي – نحو أكثر استقلالية للهيئات المحلية –

يعتبر مفهوم الحكم المحلي Local government من المفاهيم القريبة جدا من مفهوم الإدارة المحلية Local administration، إلى درجة حدوث جدل واسع بين المفكرين العرب حول التمييز بينهما، و يعود ذلك لكون الكتاب الإنجليز (إنجلترا تعد من الدول الرائدة في تطبيق الحكم المحلي) يستخدمون مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي بشكل مترادف[1]، مما جعل الكتاب العرب يتحدثون عن الحكم المحلي للتعبير عن مفهوم الإدارة المحلية، و في هذا الصدد توجد ثلاث اتجاهات :

أولا: الاتجاه الذي يفرق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي:

و يتحجج أصحابه بأن لفظي الحكم و الإدارة يختلفان في المعنى و أن الإدارة المحلية ذات بعد تنفيذي بينما يتعلق الحكم المحلي بالجوانب السياسية و التقريرية و التوجيهية.

و يعتقدون كذلك بأن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية بينما يعبر الحكم المحلي عن اللامركزية السياسية، و هو ما يعني أنه لا يوجد إلا في الدول المركبة (الفدرالية).

لكن ما يؤخذ على هذه الحجة خلطها بين الحكم المحلي كتنظيم إداري و الحكم الاتحادي (على غرار الولايات المتحدة) كنظام سياسي و دستوري، فإنجلترا مثلا دولة بسيطة لكن نظامها الإداري يصنف على أنه حكم محلي، بينما الولايات المتحدة الأمريكية و هي دولة مركبة لم يشر دستورها الاتحادي إلا إلى حكومات الولايات تاركا لهذه الأخيرة وضع الدساتير المحلية .

كما يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي، بالنظر إلى درجة السلطات و الاختصاصات الممنوحة و مدى استقلالية الهيئات المحلية عن الحكومات المركزية، بمعنى أن الهيئات المحلية تتمتع في ظل نظام الإدارة المحلية بدرجة أقل من السلطات و الاستقلالية و الاختصاصات منها في الحكم المحلي.

و ينتقد البعض هذا التفسير بكون الدرجة و المدى أمران يرتبطان بالبيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية التي تتغير باستمرار في كل دولة، فالتمييز بين المفهومين الذين يحدثان في ظرفين مختلفين لا يصلح، بل الأصح أن يتم حسب الوظيفة الإدارية التي تمارسها السلطات المحلية.

و بالتالي فهذا الرأي يفرق بين نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي حسب الكم و ليس حسب الكيف، في حين أنه ليس هناك تدرج في إتباع نظام الحكم المحلي بل هناك صور من النظام، تطبق كل دولة ما يناسب ظروفها .

ثانيا: الاتجاه الذي يطابق بين نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي:

يرى أنصاره بأن نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي مترادفان لأنهما لا يتضمنان الإطار التشريعي حتى في الدول الفدرالية، و حتى و إن وجدت اختصاصات تشريعية فهي محدودة تقوم على التفويض[2].

1 – الخلايلة، مرجع سابق، ص 55 .

2– عبد الوهاب،، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر ، ص ص 18-19 .

ثالثا: **الاتجاه الذي يطرح مفاهيم بديلة:**

و يحبذ متابعو هذا الرأي أن يستعملوا مفاهيم أخرى بدل الإدارة المحلية و الحكم المحلي، كاللامركزية و حكم المجتمع و النظام المحلي، نظام البلديات...

غير أن الباحث يأخذ بالرأي الذي يعتقد أن هناك فرقا بين مفهومي الإدارة المحلية و الحكم المحلي.

فعلى المستوى الأكاديمي، يختلف المفهومان في كون الإدارة المحلية تركز أكثر على الجوانب التنفيذية، رغم تضمنها بعض السلطات في اتخاذ القرارات و وضع السياسات، التي تقتصر على المستوى القطاعي كالإدارة التعليمية و الإدارة الصحية ؛ بينما يذهب الحكم المحلي للتعبير عن دور المواطنين في حكم و إدارة شؤونهم بأنفسهم بشكل مباشر أو غير مباشر، من خلال المجالس المحلية التي تمثلهم و تعبر عن احتياجاتهم و تصوغ القرارات و السياسات التي تسعى لتحقيقها .

و موضوع الحكم المحلي عادة ما يدرس في مادة القانون الدستوري، بينما تدرس الإدارة المحلية في مادة القانون الإداري.

من جانب آخر فإن اختصاصات الهيئات المحلية في ظل الإدارة المحلية يحددها البرلمان أما اختصاصاتها في ظل الحكم المحلي فيحدده الدستور الاتحادي، و هو ما ينعكس على الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية عكس الدولة الاتحادية التي لا تمارسها على الوحدات المكونة لها .

أما على المستوى الميداني، تطلق بعض الدول على نظمها المحلية تسمية الإدارة المحلية رغم وجود مجالس محلية منتخبة تمثل المواطنين المحليين، بينما تدعي دول أخرى تطبيقها لنظام الحكم المحلي رغم تشابه تنظيمه الإداري مع الإدارة المحلية، بل قد تكون الهيئات المحلية فيها أقل استقلالية و اختصاصا[1].

و يمكن التمييز بين المفهومين من خلال المعايير التالية :

– معيار السلطة : يشار إلى اللامركزية الإقليمية بأنها إدارة محلية إذا حددت الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية بما يمنعها من ممارسة صلاحيات جديدة دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، بينما تعتبر اللامركزية الإقليمية حكما محليا إذا تم منح الهيئات المحلية سلطات واسعة في تسيير الشأن المحلي .

– معيار شكل الدولة: فتطبيق اللامركزية الإقليمية في الدول الفدرالية المركبة يجعلها حكما محليا، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في الدول المركبة و البسيطة على حد سواء.

– معيار الانتخاب: فتعيين أعضاء المجالس المحلية عبر الانتخاب فقط يجعل النظام الإداري حكما محليا، بينما يؤدي المزج بين أسلوبي التعيين و الانتخاب في تكوين المجالس المحلية إلى جعل النظام الإداري إدارة محلية .

1– سمير محمد عبد الوهاب. "الإدارة المحلية و البلديات العربية"، في بحوث و أوراق عمل المؤتمر العربي الخامس للإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي المنعقد في الشارقة، مارس 2007 (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007)، ص ص 11– 13.

– معيار الاختصاص: لأن أصالة الاختصاصات الممنوحة قانونا للهيئات المحلية تجعلها خاضعة لنظام الحكم المحلي، أما تفويضها من السلطة المركزية فقط لممارسة بعض الصلاحيات يجعلها تندرج ضمن الإدارة المحلية.

و يمكن اعتبار الحكم المحلي أحد صور اللامركزية السياسية، مع تزويد الهيئات المحلية بالسلطات الإدارية و التشريعية و القضائية مع توزيع السيادة بين الدولة الاتحادية و الوحدات الإقليمية.

و عليه يعرف الحكم المحلي بأنه " **توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات الأقاليم ، وهو بهذا الشكل يأخذ طابعا سياسيا ودستوريا"، وبأنه أيضا " فرع من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، وأنه رغم رقابة الحكومة المركزية إلا أن هيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر مقبول من مسؤولية إدارة الخدمات والمشروعات ولها سلطات تقريرية واسعة "**[1] .

المطلب الثالث : التحول نحو الحوكمة المحلية

لقد شهد العالم في نهاية القرن الماضي، مجموعة من التغيرات التي طرأت على المستوى الدولي و الوطني، و التي أدت إلى بروز ظواهر جديدة و مفاهيم حديثة ، في المجالين المعرفي والعملي.

و من بين هذه المفاهيم: الحوكمة أو Govrnanace التي اجتهد المفكرون و الباحثون و حتى رجال السياسة في تحديد مفهومها و ماهيتها و مدى ارتباطها ببعض المفاهيم التي عاصرتها من جهة، و تعددت الدراسات التي تجريها مخابر البحث في العلوم الاجتماعية عموما و العلوم السياسية خصوصا للتوصل إلى مفهوم و نموذج متفق حول الحوكمة بشأنها من طرف الجميع، من جهة أخرى[2] .

أولا : مفهوم الحوكمة : نظرة على البعد الوطني:

و هناك عدة أسباب أدت إلى بروز مفهوم الحوكمة من الناحيتين النظرية و العملية، فالحوكمة تمثل انعكاسا للتطورات التي طرأت على طبيعة دور الحكومة من جهة، كما أنها تأثرت بعدة تغيرات منهجية و أكاديمية من جهة أخرى . و تكمن أهم الأسباب العملية في:

---

1 – جهيدة ركاش، " الحكم الراشد المحلي: قراءة في التجربتين الأمريكية والأردنية" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص ص 2–3 .

2 –Catherine Baron, " La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique " , Droit et société, N° 54, Paris, (2003/2) :pp 329–349.

1- الأسباب السياسية:

✓ العولمة كمسار ، و ما تضمنته من عمليات ترتبط بـ :

- عولمة القيم الديمقراطية و قيم حقوق الإنسان .
- تزايد دور المنظمات غير الحكومية على المستويين الوطني والدولي.
- عولمة الأفكار اللبرالية و اقتصاد السوق، و تزايد دور القطاع الخاص .
- زيادة حدة التفاعلات الدولية و التدفق المعلوماتي .

✓ عجز الاجهزة الحكومية عن التكيف المتطلبات المتزايدة للمجتمعات .

✓ تضخم الجهاز البيروقراطي و ترهل الإدارة الحكومية لاعتمادها على وسائل وتقنيات قديمة[1].

✓ ضعف البنية المؤسساتية و الإدارية و غياب المحاسبة و الشفافية .

✓ استمرار ظاهرة الدولة الأمنية التي تضيق على الحريات الأساسية، و قمع بقية الفواعل المجتمعية الأخرى.

✓ فشل الدولة عن القيام بمهامها الأساسية المتمثلة في تلبية احتياجات مواطنيها، و عجزها عن قيادة عملية التنمية، و تحقيق الأمن و السلم و هو ما أدى إلى انعدام ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية خاصة في الدول المتخلفة .

✓ عدم الاستقرار السياسي في دول العالم الثالث خصوصا، التي تتميز بتسلط النخب الحاكمة وعدم فسحها المجال أمام المجتمع المدني للمشاركة السياسية.

✓ تعثر أغلبية عمليات التحول الديمقراطي في معظم الدول حديثة الاستقلال .

✓ تقلص حدة التنافر بين الحكم الوطني و الحكم المجتمعي و تقارب العلاقة بين الدولة و المجتمع، في فترة ما بعد الحرب الباردة.

✓ تراكم موروث المساءلة السياسية الذي يقوم على مراقبة تصرفات و أداء السلطة السياسية[2].

2- الأسباب الاقتصادية:

✓ الأزمات المالية التي أصبحت تمر بها الدول الوطنية من حين لآخر، وتعجز عن مواجهتها و هو ما فرض إشراك فواعل جديدة لمساعدتها في صنع وتنفيذ السياسات العامة.

✓ الانتقال نحو نموذج اقتصاد السوق و تبني الأنموذج اللبرالي و تحول النظرة حول دور كل من الدولة والقطاع الخاص في الحياة السياسية و الاقتصادية .

---

1 -Robi Hambleton , Globalism and Local Democracy (Hampshire : Palgrave Macmillan, 2002) , pp 63-65.

2 - Olivier Paye , " La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique " ,Revue Etudes internationales, volume XXXVI, no 1 , Canada , (2005): pp 13-40.

✓ انتشار ظاهرة الفساد و تفشيها في جل الدول مما تتطلب إيجاد آلية فعالة لمواجهته[1].

3- **الأسباب الاجتماعية** :و تمثل أهم جانب أدى إلى ظهور الحوكمة :

✓ تراجع المستوى المعيشي للأفراد في الدول النامية، في المجالات الصحية، التعليمية، المالية، و تراجع مستويات التنمية البشرية.

✓ البطالة التي نتجت عن عمليات الخوصصة و ما لها من تداعيات على المستوى الاجتماعي .

✓ تفشي الأمية خاصة بين النساء في الدول النامية [2].

و مما سبق نرى بوضوح أن الدولة كبناء مؤسسي في العالم الثالث أصبحت عاجزة عن تلبية حاجيات مواطنيها بمفردها نتيجة الاعتماد على الطرق التقليدية في أدائها لمهامها، و هو الأمر الذي حتم عليها إشراك فواعل جديدة في عملية الحكم للتغلب على المظاهر التي أدت إلى الفشل الوظيفي، و ذلك في ظل عدة تغيرات دولية أثرت على المتغيرات الداخلية للدول النامية .

أما من الجانب المعرفي فإن التغيرات التالية كان لها دور فعال في تبلور مفهوم الحوكمة:

✓ ظهور مفاهيم للتنمية، متمثلة في التنمية السياسية و التنمية الشاملة و التنمية المستدامة بأبعاد و مستويات جديدة .

✓ ظهور ما يعرف اللبرالية الحديثة نهاية الثمانينات، و تقوم على حرية الأفراد و الخيار الشخصي للنشاط الاقتصادي.

✓ تأكيد عدة دراسات على أهمية إرساء قيم الديمقراطية و حقوق الإنسان و الشفافية.

✓ تركيز تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي بدأ صدورها سنة 1990، على العنصر البشري في عملية التنمية.

✓ التغيرات التي طرأت على مفهوم الإدارة العامة في نهاية الثمانينات، من حيث النموذج، بظهور اتجاهات تركز على إدارة الحكومة بواسطة المنظمين و ليس بواسطة البيروقراطية، و إعادة هندسة الحكومة لزيادة كفاءتها . كما تم التطرق إلى مشاريع تحديث الدولة من خلال التسيير العمومي الجديد و الذي يتميز ببناء العلاقة بين الإدارة و المواطن على أساس الزبونية وفق منطق اقتصادي[3] .

---

1 – سلوى شعراوي جمعة ،" مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع : إشكالية نظرية" ، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، المحرر : جمعة سلوى شعراوي (القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2001)، ص ص 1-18 .

2 – Anwar Shah , Local governance in developing countries (Washington : The International Bank for Reconstruction and Development , 2006) , pp 1-3.

3 – Peter John , Local governance in western Europe (London : Sage publications , 2001) , p 12.

ثانيا: الإشكاليات التي واجهت مفهوم الحوكمة :

كغيره من المفاهيم في العلوم الإنسانية فقد عرف مفهوم الحوكمة عدة إشكاليات أثناء محاولة المفكرين وضع تعريف له، وأهم تلك الإشكاليات تتمثل في :

1- **إشكالية الترجمة:**

فقد عرف نقل مفهوم الحوكمة من اللغة الانجليزية و الفرنسية إلى اللغة العربية عدة إشكاليات تتعلق أساسا بتعدد الترجمات من جهة، و عدم تعبيرها عن مفهوم Gouvernance من جهة أخرى .

وقد رأى البعض أن Gouvernanceيقابله في اللغة العربية الحكم الصالح، إلا أن هذا التعريف قيمي معياري إلى حد بعيد لأنه يعبر عن سلوك أخلاقي يتعلق بالإنسان و ليس سياسة و ممارسة الحكم من طرف الدولة كبناء مؤسساتي.

و ترجم البعض هذا المصطلح على أنه الحكومة، لكن الجميع رفض هذه الترجمة لأنها ارتبطت بشدة بالهيئة الحاكمة.

كما تبنى مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة بالقاهرة عبارة " إدارة شؤون الدولة و المجتمع " كمرادف لمصطلح Gouvernance، نظرا لأنها تعكس أطراف الحوكمة، لكن إذا سلمنا بهذا فانه من الواجب إضافة كلمة القطاع الخاص كطرف فعال في الحوكمة .

بينما تبنت هيئة الأمم المتحدة مصطلح الحاكمية، إلا أن هذا المصطلح له دلالاته في التراث الفكري الفقهي السياسي العربي الإسلامي، من خلال مفهوم الحاكمية لله لـ : سيد قطب.

ومن المفكرين العرب من رأى بالأخذ بكلمة واحدة كترجمة بدل عبارة كاملة، من خلال ترجمة Gouvernance إلى الحكم، على الرغم من إدراكهم بأن كلمة الحكم لا تعبر عن الجانب المجتمعي للحوكمة و تحصره في الدولة .

و نتيجة لهذا التجاذب، يرى د. عابد الجابري بأن ترجمة gouvernance إلى العربية، مع الأخذ بجميع جوانب المفهوم غير ممكن، و قد اقترح أن يتم نطق الكلمة كما هي في اللغات الأجنبية مع كتابتها بأحرف عربية : كوفرننس[1] .

2- **إشكالية التعريف:**

يقابل تعريف الحوكمة ما يقابل بقية التعارف في العلوم الاجتماعية، فمن الصعب وضع تعريف بسيط، واضح و شامل لجميع عناصر الظاهرة يمكن تعميمه على جميع المجتمعات .

---

1 – بلوصيف الطيب، " الحكم الرشيد المفهوم و المكونات " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : " الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي " ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 8-09 أفريل2007) .

فكثيرا ما يضحي الباحث بوضوح معنى التعريف رغبة في إيضاح جميع عناصر الظاهرة، كما قد يفرط في التبسيط مما يعيق الفهم الجيد للظاهرة، أو أن يعكس التعريف خصوصيات مجتمع بعينه.

و قد صنف Ar Rhodes التعريفات التي تناولت الحوكمة إلى 6 محاور :

– المحور الأول : يدرس العلاقة بين آليات السوق و التدخل الحكومي و النفقات العامة، و يهدف أساسا إلى الحد من التدخل الحكومي و ضبط النفقات العامة، و الخوصصة، كمؤشرات تعبر عن دولة الحد الأدنى التي لا تتدخل إلا عند الضرورة L' état minimale .

– المحور الثاني: يركز هذا المفهوم على المنظمات الخاصة ومنظمات إدارة الأعمال.

– المحور الثالث : يدعو إلى إدخال مبادئ إدارة الأعمال في الإدارة الحكومية، بتطبيق قيم جديدة كقياس الأداء و المنافسة و التمكين و معاملة المتلقي على أساس أنه زبون لضمان الفعالية و الكفاءة . لكن هذا الرأي أهمل الجانب الاجتماعي للدولة كفاعل خدماتي بغض النظر عن الربح.

– المحور الرابع : الحوكمة تعبر عن الإدارة الجيدة للدولة و المجتمع، و هو امتداد للمحور السابق لكنه يربط بين الجوانب الإدارية و الجوانب السياسية من خلال التركيز على القيم الديمقراطية و المؤسسات الشرعية للنظام السياسي، و يمثل هذا المحور المفهوم الذي قدمه البنك الدولي سنة 1989، و الذي يقوم على الإصلاحات الإدارية، تشجيع القطاع الخاص و المنظمات غير الحكومية، و اللامركزية الإدارية .

– المحور الخامس: يرى بأن السياسات العامة ما هي إلا تفاعلات بين فواعل رسمية و غير رسمية على المستويين الوطني و المحلي.

– المحور السادس : يرى بأن الحوكمة تتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في مجموعة من الأجهزة و المنظمات . و إن كان هذا المحور يشمل جميع الفواعل فإنه مجمل و غير دقيق و لا يوضح المعنى و المقصود بالحوكمة [1].

3- **إشكالية النموذج :**

تتمثل هذه الإشكالية في مدى تلاءم مضمون و أفكار الحوكمة مع جميع المجتمعات، إذ يرى البعض أنها تعكس منظومة من القيم تعكس تجربة تاريخية غربية .

و يرى محمد عبد الجابري أن الحوكمة لا يمكن أن تتحقق إلا في وجود استقرار سياسي و مؤسسات شرعية و فعالة، و تعددية سياسية، و تداول سلمي على السلطة من جهة، لكنه يعيب على الحوكمة استهدافها تقليص دور الدولة و هو ما يزيد الأوضاع سوءا في الدول المتخلفة، نظرا للأوضاع المتردية فيها . كما أن هذا يخدم مصالح الدول الكبرى في ظل التغيرات المستمرة ضمن ما يعرف بالعولمة و النظام الدولي الجديد و سيطرة الشركات متعددة الجنسيات على الاقتصاد الدولي في عالم ما بعد الحرب الباردة .

1- جمعة، المرجع السابق.

و عليه من الصعب إيجاد نموذج عام للحوكمة يصلح لكل مجتمع بخصائصه، لكن هذا لا يعتبر سببا في بقاء الدول المتخلفة على ما هي عليه، بل عليها الاجتهاد في إيجاد آليات للحوكمة تتماشى مع أوضاعها و خصائصها [1].

ثالثا: تعريف الحوكمة :

تعتبر إسهامات المنظمات الدولية كبيرة في مجال الحوكمة، خاصة كل من البنك الدولي و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

يعرف البنك الدولي الحوكمة انطلاقا من فكرة مفادها تطوير المؤسسات التي يعرفها بأنها : مجموعة التنظيمات الرسمية (الدستور،القوانين، التنظيمات و النظام السياسي) و غير الرسمية (الثقة في المعاملات، نظام القيم، العقائد والمعايير الاجتماعية) و سلوك الأفراد و المنظمات .
حيث يرى البنك الدولي أن الحوكمة هي " الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية و الاجتماعية لأي بلد، بغية التنمية" .
و عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها "ممارسة السلطة السياسية و الإدارية و الاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات و عمليات و مؤسسات تتيح للأفراد و الجماعات تحقيق مصالحها [2] .
و الملاحظ أن هذا التعريف يركز على 3 دعامات للحوكمة :

- الدعامة السياسية: تتعلق بعملية صنع السياسة العامة و اتخاذ القرار.
- الدعامة الاقتصادية : تتعلق بصنع القرارات المتعلقة بالجانب الاقتصادي .
- الدعامة الإدارية: تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

و الحوكمة حسب منظمة الأمن و التعاون الأوروبي هي" بناء و تعزيز المؤسسات الديمقراطية و تشجيعها و التسامح في المجتمع ككل " .

أما الباحثون في ميدان الحكم فكانت لهم إسهاماتهم في وضع مفهوم الحوكمة :

- تعريف (Bagnasco et Le Gelles) : الحوكمة تسعى إلى تنسيق الأعوان و الجماعات الاجتماعية للوصول إلى الأهداف الخاصة المناقشة و المعرفة بصفة جماعية .

1 - L. Miller & Others, Models of Local Governance (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 18-20.

2 - زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات(القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)،ص 10.

- تعريف(Marcou,Rangeon et Thiebault) : هي الأشكال الجديدة و الفعالة بين القطاعات العمومية و التي من خلالها يكون الأعوان الخواص و كذا المنظمات العمومية و كذا الجماعات و التجمعات الخاصة بالمواطنين مساهمين في تشكيل السياسة .
- تعريف (François Xavier Merrien) : تتعلق الحوكمة بشكل جديد من الحكم بحيث الأعوان باختلاف طبيعتهم و كذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض و تجعل مواردها و قدراتها و خبراتها تخلق تحالفا خاصا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات[1] .

و الملاحظ أن كل هذه التعاريف تركز على 3 أبعاد للحوكمة :

- البعد السياسي : و يقوم على احترام حقوق الإنسان، و الحريات المدنية و السياسية، و قيام الدولة بتحقيق الديمقراطية و تفعيل المشاركة السياسية و احترام القانون.
- البعد التقني : و يعني التسيير الفعال و الشفاف للموارد المادية و البشرية للمجتمع، و تفعيل الديمقراطية المحلية اللامركزية .
- البعد الاقتصادي : فتح المجال أمام القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي دون تخصيص القطاع العمومي بامتيازات، أي تساويهما في الحقوق والواجبات .

تعتمد الحوكمة على التفاعل الايجابي للأبعاد السابقة بحيث تتجسد الديمقراطية و الشفافية كمحاور كبرى لها .

و عليه فليس هناك مفهوم محدد للحوكمة، لكن المتفق بشأنه هو أنها تستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع، نظرا لكونها نسقا من المؤسسات المجتمعية الممثلة لجميع الأطراف و الفئات، و تقوم الحوكمة على المساءلة و الشفافية و المشاركة بواسطة المؤسسات للوصول إلى هدف أسمى هو القضاء الفقر و الحرمان بمختلف مستوياته و أنواعه، و تحقيق التنمية البشرية المستدامة و مستوى عال من الرفاهة [2] . إذن، فإنه من الصعوبة بما كان وضع تعريف شامل، مختصر و واضح للحوكمة، لكن هذا لا يعني العجز عن إدراك الظاهرة في حد ذاتها، لأنه من الممكن تمييز الحوكمة من خلال عناصرها المتميزة، وخصائصها التي جعلتها ترتبط إلى حد كبير ببعض الظواهر السياسية الأخرى كالتنمية السياسية، الديمقراطية، التنمية المستدامة .

و يقترح الباحث التعريف لإجرائي التالي للحوكمة : " **هي نظام الحكم الذي يضمن مشاركة فعالة للفواعل غير الرسمية في عملية صنع القرار و تنفيذ السياسات العامة بشكل شفاف**".

---

1 - الكايد، ص ص 8-12 .

2 - Shah , Idem .

رابعا: فواعل الحوكمة :

تتمثل عناصر الحوكمة في كل من الدولة و القطاع الخاص و المجتمع المدني، فالحكومة تهيئ البيئة القانونية والسياسية لممارستها، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل و تحقيق الدخل لأفراد المجتمع لتهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة، أما المجتمع المدني فيهيئ التفاعل السياسي و الاجتماعي بتسخير الجماعات و الأفراد للمشاركة الفعالة في الأنشطة الاقتصادية، السياسية و الاجتماعية، و محور الحوكمة هو تعزيز التفاعل البناء و الايجابي بين هذه لفواعل الثلاث لأن كل فاعل يمثل دعامة من دعائم الحوكمة .

1.الدولة:

هي جهاز تنفيذي يضطلع بمهام عديدة، يتحكم في ممارسة القوة. و تُعنى بتوفير القطاع القانوني و التشريعي الثابت و الفعال و البيئة الممكنة Enabling لأنشطة القطاع العام و القطاع الخاص على حد سواء و القيام بدور المسهل أو الميسر Facilitator أو القوة المحفزة Catalytic Force كما تعمل على توفير العدالة و الاستقرار في السوق .لكن مهمتها الكبرى تكمن في الاهتمام بالخدمات العامة التي لا تستطيع المؤسسات الخاصة القيام بها (الخدمات السيادية) و أهمها :

- تقديم السلع العامة: الدفاع، النظام العام، حماية الأملاك، الصحة العمومية
- التعليم و الاستثمار في البنية التحتية و الخدمات العامة و حماية البيئة ومقومات التنمية المستدامة .
- وضع حيز التطبيق آليات اقتصاد السوق و ترقية القطاع الخاص و تنسيقه .
- تقديم المساعدة الاجتماعية للشرائح المجتمعية التي تستحقها .

إلا أن المتأمل لواقع الأمر، يرى بان هذه الوظائف تعرقلها عدة عوامل أهمها:

- تنامي مطالب الأفراد وتزايد احتياجاتهم باستمرار، و صعوبة توفيرها بشكل كفء و فعال.
- صعوبة تنظيم نشاطات القطاع الخاص لتحقيق التوازن مع النشاطات الحكومية .
- التحديات الخارجية التي تواجه سيادة الدولة في الجوانب الاقتصادية، السياسية و الاجتماعية .

و علية فالدولة هي المسؤولة عن توفير البيئة الملائمة التي تضمن تحقيق الحوكمة من خلال فتح المجال أمام القطاع الخاص و المجتمع المدني للمشاركة في العملية السياسية [1] .

1 – Seppo Tiihonen ,The History of Corruption in Central Government (Amsterdam : IOS Press, 2003), p 99.

2.القطاع الخاص:

يشمل المشاريع الاقتصادية، المالية و المصرفية و كل الوظائف غير السيادية . وقد أدت التغيرات الدولية إلى تغير الأنظمة الاقتصادية، بشكل أصبحت فيه المؤسسات الخاصة تلعب دورا هاما في العملية الاقتصادية و خاصة في إحداث النقلة النوعية و خلق فرص العمل و ضمان التفاعل بين الدولة و المجتمع .

كما يمكن للقطاع الخاص تحقيق التنمية الاقتصادية ومن خلالها التنمية الاجتماعية و السياسية، و ذلك لمساعدة الدولة في القيام بمهامها في ظل التحديات التي تواجهها، عن طريق زيادة المستوى المعيشي للأفراد نتيجة فتح و تحريك القطاع الاقتصادي.

ويستطيع القطاع الخاص دعم التنمية المحلية بالشراكة مع المجتمع المدني بتوفير الخبرة اللازمة و التمويل الكافي للمشاريع التنموية المحلية نظرا لقدرته على التغلغل أكثر من الدولة داخل المجتمع.

و يلعب القطاع الخاص دورا في إرساء الشفافية ومحاربة الفساد لقدرته على الوصول إلى المعلومات و توفيرها جيدا.

و يمكن للدولة تقوية القطاع الخاص و إدامته عن طريق :

- خلق بيئة اقتصادية مشجعة و مستقرة .
- تشجيع فرص الاستثمار المنتج بتوفير النظام التشريعي الملائم و محاربة البيروقراطية.
- الحفاظ على تنافسية الأسواق و تنظيمها بتطبيق القوانين المنظمة لها.
- تحفيزه على استغلال و تنمية الموارد البشرية .
- تسهيل فرص الاستثمار للطبقات الفقيرة، بشكل متساو، و دعمها تقنيا و ماديا و قانونيا.

و عليه فلا يمكن الاعتماد على القطاع الخاص في ترشيد الحكم إلا إذا توفرت البيئة الملائمة لوجوده، من خلال الإرادة السياسية للنظام السياسي، و لا يمكنه القيام بمهامه إلا إذا تمكن من فرض وجوده في مقابل كل من الدولة و المجتمع المدني[1].

---

1 – Merilee S Grindle , Going Local: Decentralization, Democratization and the promise of good governance (New Jersey : Princeton University Press, 2007) , p 11.

3.المجتمع المدني:

ارتبط ظهوره بالبرجوازية الأوروبية خلال القرن 17 م التي ما إن تمكنت من الحصول على ثروة مادية، لم تتوان في مطالبة الدول بالحقوق المدنية والسياسية المختلفة، و قد درسه معظم الفلاسفة و المفكرين نظرا لأهميته منذ : أفلاطون و أرسطو إلى هيجل و ماركس و غرامشي و بمونتسكيو و لوك و هوبز.

و عرفه سعد الدين إبراهيم بأنه " مجموعة التنظيمات الطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم الاحترام و التراضي و التسامح و الإدارة السليمة للتنوع و الاختلاف . و تشمل تنظيمات المجتمع المدني كل من الجمعيات و الروابط و النقابات و الأحزاب و الأندية و التعاونيات أي كل ما هو غير حكومي و غير ارثي أو عائلي.

و تكمن أهمية المجتمع المدني في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام و في كل قيم المشاركة المدنية و التنمية التشاركية، و ذلك بإشراك الأفراد في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية و تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة و الحصول على حق الدخول للموارد العامة، خاصة الفئات الفقيرة .

و يساعد المجتمع المدني في تفعيل الحوكمة بالمشاركة في الشأن العام و ترسيخ الجانب القيمي في الممارسة الديمقراطية و تعميق المساءلة و دعم الدولة في القيام بمهامها بضمان الاحتكاك بين السلطة و الفئات الاجتماعية، فضلا عن دعم المساواة و العدالة، دون إغفال دور المجتمع المدني في خلق و زرع قيم المواطنة و التنشئة و المشاركة السياسية .

لكن نشاط المجتمع المدني قد يواجه بعض المشاكل من بينها:

- غياب التمويل المادي و اللوجيستي الكافي للقيام بنشاطات فعالة .
- التبعية للأجهزة الحكومية في اتجاهات النشاط و القرارات المتخذة.
- غياب البيئة القيمية و الثقافية اللازمة أي عدم تفاعل الأفراد و الجماعات[1] .

خامسا: معايير الحوكمة :

حتى نتمكن من معرفة الأبعاد الحقيقية للحوكمة، لا يكفي أن نعرف العناصر المميزة لها، و لذلك لابد من التعرف على معايير الحوكمة و التي تعددت بتعدد المساهمين في الموضوع .

1 – Essaid Taib , " Société civile et gouvernance en Algerie " , Idara , n° 30, (2005) : pp 273-308.

▪ معايير الحوكمة حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي :

حكم القانون، دولة المؤسسات، الشفافية، الاستجابة، بناء التوافق، الفعالية و الكفاءة، المساواة، المساءلة، الرؤية الاستراتيجية.

▪ معايير الحوكمة حسب البنك الدولي :

التسيير بالمشاركة، التسيير الدائم، التسيير الشرعي و المقبول من الأفراد، تسيير شفاف، تشجيع العدالة و المساواة، القدرة على تطوير الموارد، تشجيع التوازن بين الأجناس، التسامح و قبول الآراء المخالفة، دعم الآليات الذاتية، التطابق مع القانون، الاستعمال العقلاني و الفعال للموارد، خلق و تحفيز الاحترام و الثقة المتبادلة، الضبط اكبر من المراقبة، القدرة على معالجة المسائل المؤقتة، التوجيه نحو الخدمات، روح المسؤولية و التسهيل، القدرة على تحديد حلول وطنية و التكفل بها، القدرة على تعبئة الموارد لتحقيق الاهداف الاجتماعية .

▪ معايير الحوكمة حسب تقرير التنمية البشرية العربية :

ضمان الحريات الشخصية لتوسيع الخيارات، تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة، مأسسة النشاطات السياسية، سيادة حكم القانون و السهر على تطبيقه .

مما سبق نستنتج أن أهم المعايير التي تميز بها الحوكمة و التي تتفق عليها معظم الكتابات :

1- سيادة حكم القانون: لضمان المساواة و العدالة بين جميع الفئات.

2- المشاركة: لأنها تساعد على التعددية و التداول على السلطة.

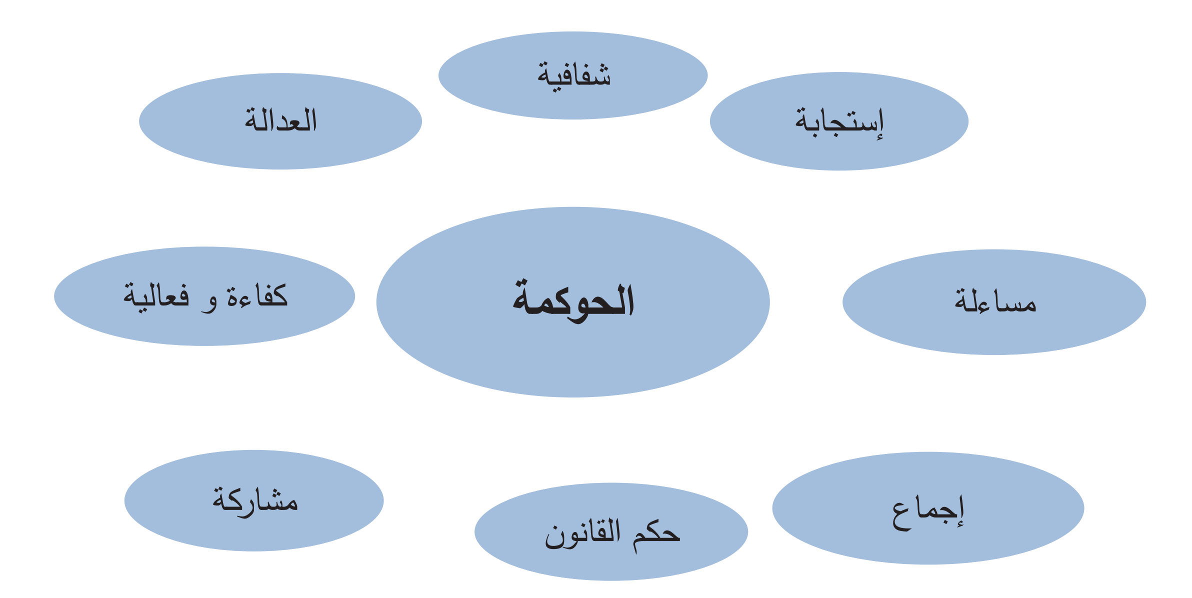
3- المساءلة: التي تضمن معرفة مدى تطبيق السياسات العامة و نجاحها.

4- الشفافية: في القضاء و اتخاذ القرار لترسيخ الثقة المتبادلة بين الحاكم و المحكوم [1].

و حسب هذا الرسم التمثيلي الموالي فإن نظام الحوكمة لا يمكن ان يتجسد بدون توفر الشفافية و حكم القانون و المساءلة و الإجماع و المشاركة و الكفاءة و الفعالية .

1 - Shah, Idem.

شكل 3 : خصائص الحوكمة المحلية [1]



سادسا: علاقة الحوكمة بالظواهر السياسية المعاصرة :

انطلاقا من العناصر التي تم التطرق إليها، يمكن الملاحظة أن الحوكمة كمفهوم و كممارسة ما زالت حديثة النشأة، كما أنها تقوم على قيم معيارية إنسانية تتقاطع إلى حد كبير مع بعض الظواهر الأخرى المعاصرة لها كالتنمية البشرية المستديمة و الديمقراطية الإدارة العامة الحديثة .

1.الحوكمة و التنمية البشرية المستديمة :

لقد أدى تركيز الجهود التنموية على الجانب الاقتصادي إلى تحقيق نسب نمو ضعيفة، و هو ما عجل بالدول بالانتقال من الاستثمار في الرأسمال المالي إلى الاستثمار في الرأسمال البشري في ظل التنمية البشرية المستديمة . و هي نظرية في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية تجعل الإنسان منطلقها و غايتها، و تتعامل مع الأبعاد البشرية و الاجتماعية باعتبارها العنصر المهيمن. و تنظر للطاقات المادية باعتبارها شرط من شروط تحقيق التنمية. فهدف هذه التنمية هو خلق بيئة تمكن الإنسان من التمتع بحياة طويلة و صحية و خلاقة.

و ترتبط التنمية البشرية المستدامة بالجوانب الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية باعتبارها خطة متكاملة لتطوير قدرات الأفراد و تعظيم منافعه . و تتمثل أهدافها في : التمكين و التعاون و العدالة و الاستدامة .

ولا يمكن لأي نظام سياسي تحقيق هذه الأهداف دون وجود صريح للحوكمة، لأن هذه الأخيرة بإمكانها ضمان نسب مشاركة كبيرة بين جميع الفئات الاجتماعية، بالنظر إلى تعدد فواعلها و المعايير التي تتميز

1 – http://www.responsiblepractice.com/images/articles/nepad2.gif، بتصرف.

بها، كما تمكن من خلق التواصل بين النظام السياسي و المجتمع لتحديد الأهداف الأساسية للتنمية البشرية المستدامة بشكل اتفاقي و العمل على تحقيقها .

2.الحوكمة و التنمية المحلية :

تعرف بأنها السياسات و البرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه على مستوى المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة و تحسين نظام توزيع المدخول . ويكمن جوهر التنمية المحلية في إشراك المجتمع المحلي والعنصر البشري كمورد محلي في عملية التنمية، يزداد كفاءة مع مرور الوقت.

كما أن الحوكمة المحلية هي مستوى من مستويات الحوكمة و تقوم على نفس العناصر و القيم التي تقوم عليها الحوكمة في المفهوم العام . ومن جانب آخر فان الحوكمة تجسد التنمية المحلية باعتمادها على المجتمع المدني الذي لا يمكن إغفال أهميته في عملية التنمية لا مركزيا نظرا لكونه يستطيع تحديد الأهداف التي تريد الفئات المجتمعية الوصول إليها فضلا عن كيفية القيام بذلك[1] .

3.الحوكمة و الديمقراطية :

الديمقراطية هي نظام حكومة يشارك بها جميع أفراد الشعب. و يمكن أن تتخذ الديمقراطية أشكال عدة، تبعا للتقاليد و المجتمع و التاريخ الخاص بكل دولة، و ليس هناك نموذج واحد مثالي للديمقراطية.

إن المتأمل للمعايير التي تقوم عليها الحوكمة يرى بأنها قيم الديمقراطية نفسها، فالحوكمة تشترط إقامة حكومة شرعية لتقوية التباين السلطوي (الفصل بين السلطات) و بالتالي تعزيز الشفافية و المساءلة في التسيير .

كما أن المشاركة السياسية تعتبر ركيزة من ركائز الحوكمة التي تدل على الديمقراطية.

إن العلاقة بين الديمقراطية و الحوكمة هي نظريا علاقة تكاملية، فلا يمكن تحقيق الحوكمة بدون أدنى حد من الديمقراطية و عمليا هي علاقة ترابطية فلا يمكن تعزيز الديمقراطية بدون ترشيد مستمر للحكم [2].

4.الحوكمة و الإدارة العامة الحديثة New Public Management:

لقد تأثرت الإدارة العامة بالتغيرات المستمرة التي تحدث في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و القيمية . فقد أصبحت الأجهزة الإدارية الحكومية عاجزة عن مواجهة التحديات التي تواجهها و هو ما أدى إلى بروز مطالب إصلاحها في إطار الإدارة العامة الحديثة التي تقوم على مراقبة الأداء و

1- Mohammed Asaduzzaman , " Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh : Empirical Overview " , Nepalese Journal of Public Policy and Governance, Vol. Xxiv, No.1:(2009) , pp 99-114

2 -Fung Archon & Others, Deepening Democracy(New York : Verso ,2003) , p10 .

الاهتمام بالمواطنين كزبائن والشفافية و التحكم في التكاليف المادية . و قد أدى تطبيق هذا النمط من الإدارة إلى تغيرات في آليات الحكومة و وسائل و طرق إدارة شؤون الدولة و المجتمع مع تقليص دور الدولة فيها .

و عليه فان الإدارة العامة الحديثة تتفق إلى حد بعيد مع آليات الحوكمة لأنها تستهدف خدمة المواطن بشكل فعال مع تقليص دور الدولة لصالح فواعل أخرى كجمعيات المجتمع المدني و القطاع الخاص[1] .

و يرجع هذا التداخل الكبير للحوكمة مع معظم الظواهر السياسية الحديثة، نظرا لكونه ظهرت في نفس فترة ظهورها و نتيجة نفس العوامل التي أدت إلى ظهورها مع نفس الأهداف المرجوة المتمثلة في الخروج بالدول الفقيرة من حالة التخلف و جعلها قادرة على مواجهة التحديات بواسطة أفراد مجتمعاتها و لصالحهم .

<u>سابعا: الحوكمة المحلية – تطبيق مفهوم الحكمة لا مركزيا –</u>

لقد أفرزت التغيرات التي حدثت في نهاية القرن العشرين بتبني الكثير من دول العالم الثالث لأنظمة ذات توجه ديمقراطي بدلا من الأنظمة التقليدية التسلطية التي كانت سائدة، مما انعكس على نمط الأجهزة الإدارية في تلك الدول و كيفية تعاملها مع متطلبات المواطنين على المستوى المحلي، الذين أصبحوا ينادون بتقديم خدمات تساوي حجم الضرائب التي يدفعونها و يحاولون المشاركة في اتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة، مما جعل الحكومات المركزية تخصص جزءا هاما من موازناتها الوطنية للسلطات المحلية [2].

من جانب آخر، ظهر القطاع الخاص كشريك فعال للدولة على المستوى الوطني، و تزايد الاهتمام بالدور الفعال الذي تلعبه جمعيات المجتمع المدني في تفعيل مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، في إطار الحوكمة، و هو ما جعل الحكومات المركزية تعيد تنظيم و هيكلة نظمها الإدارية اللامركزية بإشراك الفواعل غير الرسمية في عمليتي تقديم الخدمات المحلية و صنع القرار في الهيئات المحلية.

و يعتقد بعض المفكرين أن تطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي من شانه ترسيخ مبادئ و قيم الحوكمة وطنيا و تقوية الدور الذي تلعبه فواعل الحوكمة من خلال الحوكمة من الأسفل[3].

1- Paye , Idem .

2- الكايد، مرجع سابق، ص 123 .

3-Grindle, ibid, p p 1-10.

و هو جعل الكثير من الدول تتبنى سياسات التحول إلى القطاع الخاص على المستوى المحلي، و زيادة الدور الذي يلعبه هذا القطاع في عملية تقديم الخدمات و التنمية المحلية عبر إدخال الأساليب التجارية Commercialisation في إدارة أنشطتها، بحيث تدار المشاريع المحلية كأنشطة شبه خاصة مستقلة ماليا و تكون مساءلة عن تقديم الخدمات .

و في الجانب العلمي، حاول الأكاديميون المختصون في الإدارة العامة الاستفادة من الحقول المعرفية الأخرى عبر إدخال مفاهيم كاسترداد التكلفة و رسوم الانتفاع و الإسناد إلى الغير (من إدارة الأعمال).

و تراجعت بعض القيم التقليدية كالأقدمية و التدرج الوظيفي لصالح أخرى جديدة كالتمكين و المردودية، و هو ما دفع بعض المفكرين كـ Osborn & Gaebler مع بداية التسعينات إلى الدعوة إلى إعادة اختراع الحكومة بما يمكنها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى.

و أدى ذلك إلى الانتقال من نظم محلية تسيطر فيها المجالس المنتخبة متمثلة في نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي Local administration & Local government إلى نظام محلي تشارك فيه المنظمات غير الرسمية و القطاع الخاص Local governance [1].

1.<u>تعريف الحوكمة المحلية :</u>

تضمن الإعلان الذي صدر عن الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا Cma من 9 إلى 12 ديسمبر 1996 و الذي جاء تحت عنوان Declaration of local governance أن نظام الحوكمة المحلية يجب أن يتضمن ما يلي :

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون .
- لامركزية مالية و موارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي [2] .

و يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الحوكمة المحلية هي" مجموع العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة و تطبيقها، وهي نتيجة التفاعلات و العلاقات الشبكية بين

---

1 – عبد الوهاب، الإدارة المحلية و البلديات العربية، مرجع سابق، ص ص 13– 14.

2 – حسن العلوني، "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع : دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه" ، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع ، المحرر : سلوى شعراوي جمعة (القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001) ،ص 145.

مختلف الفواعل الاجتماعيين (الحكومة و القطاع الخاص و القطاع الخاص و المجتمع المدني) التي تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية و الزمن و الطريقة التي تتم بها تسيير الشؤون المحلية" . و عليه فالحوكمة المحلية أشمل من الحوكمة لأنها تتعلق بكيفية التخطيط و إدارة الخدمات و تنظيمها في إطار النظم السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية"[1].

أما Landell & Mills فقد عرفا الحوكمة المحلية بأنها استخدام السلطة السياسية و ممارسة الرقابة على المجتمع المدني من اجل تحقيق التنمية المحلية .

أما Charlick فيرى أنها " الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة من اجل دفع و تحسين القيم التي ينشدها الأفراد و الجماعات في المجتمع المحلي ".

و ما يلاحظ على هذين التعريفين هو ربطهما بين البعد السياسي و الإداري أي بين الالتزام بتحقيق مصالح المجتمع المحلي و الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية ور غم أن التعريف الثاني أشار إلى الشرعية إلا أنهما لم يحددا القواعد التي تحكم الأطراف الفاعلة في الحوكمة .

و يعتقد Anwar Shah أن الحوكمة المحلية لا تقتصر فقط على توفير الخدمات المحلية و إنما تستلزم أيضا الحفاظ على الحريات و الحقوق الأساسية للسكان المحليين عبر توفير البيئة المناسبة للمشاركة الديمقراطية و الحوار المدني الفعال و تسيير السوق المحلية و تحقيق التنمية المحلية المستدامة من اجل زيادة رفاهية السكان [2] .

و يقترح الباحث التعريف التالي للحوكمة المحلية كتعريف إجرائي :

" الحوكمة المحلية هي مجموعة الآليات والعمليات والعلاقات و المؤسسات على المستوى المحلي، والتي من خلالها يستطيع الإفراد و الجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم و ممارسة حقوقهم و واجباتهم و الحوار في بينهم بما يدعم الديمقراطية التشاركية " .

2.خصائص الحوكمة المحلية : تتميز الحوكمة المحلية عن غيرها من النظم الإدارية للدولة بما يلي :

أ. **المشاركة:** و يقصد بها توفير السبل و الآليات للمواطنين المحليين أفرادا و جماعات للمساهمة في عملية صنع القرار إما بطريقة مباشرة أو عبر المجالس المحلية المنتخبة التي تمثلهم و تحاول تحقيق مصالحهم و تحديد الخدمات و القضايا التي يجب توفيرها و مناقشتها.

---

1 – Joachim Nahem ." A Users' Guide to Measuring Local Governance " , seen in 30/06/2010 at 21:30 , http://www.dpw-glgd.org/cms/upload/pdf/A_users_guide_to_measuring_local_governance.pdf

2 – حسن العلوني." اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد". في الحكم الرشيد و التنمية، المحرر: مصطفى كامل السيد(القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006)، ص ص 79–80 .

ب.**المساءلة:** بمعنى خضوع صناع القرار على المستوى المحلي للمساءلة من طرف المواطنين و الأطراف التي لها علاقة بالقرارات المتخذة .

ت.**الشرعية** : و يقصد بها ممارسة السلطات المحلية لمهامها في إطار قواعد و عمليات و إجراءات مقبولة تستند إلى الحكم و العدالة مما يجعل المواطن المحلي يقبل بها طوعيا . و تتحقق الشرعية بتوفير الفرص المتساوية للجميع .

ث.**الكفاءة و الفعالية** : و هي تعبر عن البعد الفني للحوكمة المحلية، لأنها تتعلق بقدرة الهيئات المحلية على تحويل الموارد المتاحة إلى برامج و خطط و مشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين و تعبر عن أولوياتهم بتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة من اجل تحقيق نتائج أفضل .

د. **الشفافية:** أي إتاحة تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها لجميع الفواعل المحلية، حتى يتسنى لها تقييم فعالية الأجهزة المحلية و تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مشاركة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين و الإجراءات و نتائج الأعمال .

ذ.**الاستجابة** : و هي محاولة الهيئات المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية و الاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء و المهمشين و ترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية و توافر الثقة بين الأجهزة المحلية و المواطن المحلي [1] .

3.<u>فواعل الحوكمة المحلية :</u>

على غرار الحوكمة في بعدها الوطني، تقتضي الحوكمة المحلية وجود فواعل رسمية و غير رسمية هي :

• دولة فاعلة القدرة: فلكي تتمكن الحكومة المركزية من نقل بعض اختصاصاتها للسلطات اللامركزية بما يحقق الفعالية عليها أن توفر الآليات التالية:

– ضرورة التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة لتوفير القدر الكافي من الشفافية والمساءلة والتمثيل.

– وضع نظام رقابي فعال يسمح بمراقبة السلطات المحلية وتنظيمها.

– تغطية الحاجات المادية بما يكفل تلبية الاحتياجات الشعبية.

• سلطات محلية مؤهلة: إذ لا بد أن تكون الجماعات المحلية أكثر استجابة لتطلعات المواطنين، ويكون ذلك عن طريق التزامها بمستوى الممارسة الديمقراطية وطبيعة الثقافة السائدة، التي تسمح بتفعيل المساءلة والمحاسبة والوعي في الانتخابات.

• مجتمع مدني مشرك: فلكي تستجيب السلطات المحلية لاحتياجات المواطنين المحليين ينبغي أن تبقى المجموعتان على اتصال دائم، ما يعني بالضرورة وجود مجتمع مدني منظم البنية واسع الاتصال قادر على جمع الآراء والتعبير عنها .

---

1 – سمير محمد عبد الوهاب. " الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة" في <u>البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة</u> (المنظمة العربية للتنمية الإدارية: القاهرة، 2009)، ص ص 14-15.

• قطاع خاص تنافسي: يجب أن يكون القطاع الخاص مؤهلا لمساعدة الهيئات المحلية على تقديم الخدمات المحلية للمواطنين و ذلك بالهيكلة و التنظيم الجيد و الكفاءة في تقديم الخدمات النوعية[1] .

و قد أوضح Peter John الفرق بين الحكم المحلي و الحوكمة المحلية في الجدول التالي :

جدول 1 : الفرق بين الادارة المحلية (الحكم المحلي) و الحوكمة المحلية

أوجه المقارنة	الحكم المحلي	الحوكمة المحلية
عدد المؤسسات المحلية	قليل	كثير
الهيكل البيروقراطي	هرمية موحدة	مجزأ لا مركزيا
شبكة التفاعلات الأفقية	مغلقة	واسعة
شبكة التفاعلات الدولية	متدنية	واسعة
شكل الديمقراطية	تمثيلية	تمثيلية و تشاركية
شكل السياسات العامة المحلية	تقليدية	مبتكرة تعلمية
العلاقة مع الحكومات المركزية	التحكم المباشر	لامركزية مع تدخل بسيط
القيادة المحلية	زبونية سياسية	الكفاءة و الكاريزمية

المصدر John, cit, p17, edited

1 – حسن ، العلوني. اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد، مرجع سابق، ص ص 82-85.

المبحث الثالث : آليات الحوكمة المحلية : مقترب وظيفي لمكافحة الفساد

لقد تبين فيما أجزاء سابقة من الدراسة أن هناك اختلافا بين المفكرين و المنظمات فيما يخص آليات الحوكمة المحلية و ذلك يرجع لطبيعة نشاط و تخصص كل منها، و عليه فالباحث يركز على كل من الشفافية و المساءلة و المشاركة كمتغيرات من شأنها التأثير على مستوى الفساد في الإدارة المحلية .

المطلب الأول: الإدارة بالشفافية:

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة التي بإمكانها تحقيق التنمية الإدارية و الوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة المتغيرات التي تؤثر على المنظومة الإدارية .

أولا: مفهوم الشفافية :

يعرف نزيه برقاوي الشفافية بأنها " الوضوح و العقلانية و الالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل و تكافؤ الفرص للجميع، و سهولة الإجراءات التنفيذية و بساطتها و سهولة فهمها و السماح بالالتفاف عليها و إطالتها غير المبررة و كذلك النزاهة في تنفيذها " .

أما عبد خرابشة فيعتبر أن الشفافية هي " وضوح التشريعات و سهولة فهمها و استقرارها و انسجامها مع بعضها و موضوعيتها و وضوح لغتها و مرونتها و تطورها وفقا للتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و بما يتناسب مع روح العصر إضافة إلى تبسيط الإجراءات و نشر المعلومات و الإفصاح عنها و سهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع " .

بينما يعتبرها علي الشيخ " الوضوح التام في اتخاذ القرارات و رسم الخطط و السياسات و عرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب و خضوع الممارسات الإدارية و السياسية للمحاسبة و المراقبة المستمرة ".

و تتفق التعريفات السابقة على أن الشفافية تنطوي على:

- سهولة و فهم الإجراءات و وضوحها و مرونتها : لتسهيل أداء الموظفين لمهامهم .
- تعزيز الرقابة الإدارية و زيادة كفاءتها و فعاليتها من خلال توضيح و تدقيق الإجراءات المعمول بها.
- تبسيط الإجراءات في الأجهزة الإدارية و سرعة الانجاز و تعزيز الثقة و الولاء بين المواطنين[1] .

1- الصيرفي، مرجع سابق، ص ص 221-222 .

و هناك من يعتبر الشفافية " توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات و النظم و التعليمات و القوانين و رسوخها في التعامل بين مؤسسات الدولة و هيئاتها و أجهزتها من جهة و في التعامل مع المواطنين و ممثلي القطاع الخاص و هيئات المجتمع المدني من جهة أخرى".

و الشفافية بمفهومها الواسع تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات و النظم و التعليمات و القوانين و القرارات الحكومية. كما تعني توافر المعلومات الدقيقة في مواقيتها و إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية و الموثقة مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة. و يجب نشر هذه المعلومات من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة من جهة و التخفيف من التبذير و محاصرة الفساد من جهة أخرى [1] .

ثانيا : أهمية الشفافية في مكافحة الفساد :

تعتبر الشفافية أداة فعالة في مكافحة الفساد و مظاهره و أسبابه التي سبق ذكرها، فهي تعمل على تحقيق المصلحة العامة لأن غيابها في التشريعات و التنظيمات المعمول بها أو تعقيد هذه الأخيرة و عدم وضوحها يعتبر سببا رئيسيا للاجتهادات الشخصية و التفسيرات التي يتبناها الموظفون العموميون لتحقيق مصالحهم الخاصة .

و تلعب الشفافية دورا فعالا في اتخاذ القرارات الصحيحة و الرشيدة التي تعود بالنفع على الجهاز الإداري لأن المراجعة الدورية للقوانين و الأنظمة و مواكبتها للمستجدات العصرية و المرجعية العلمية تحدد بدائل منطقية لصانع القرار تعود بالنفع على المنظومة الإدارية و توفر لها النجاح و الاستمرارية[2] .

إن الشفافية في العمليات الإدارية تمكن من توفير الوقت و التكاليف و تجنب الفوضى في تقديم الخدمات، و التي يستغلها بعض الموظفين لابتزاز المواطنين و إرغامهم على دفع الرشاوى مقابل الحصول على الخدمات. من جهة أخرى فان الشفافية ترسخ قيم التعاون و تضافر الجهود و وضوح النتائج حيث يكون أداء الأعمال جماعيا و تحمل تبعات الفشل أو النجاح جماعيا كذلك مما يخلق ارتباطا وثيقا بين الموظف و الجهاز الإداري تمنع تفشي مظاهر الفساد التي تنجم عن اللامبالاة و ضعف ولاء الموظفين[3] .

1- عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مرجع سابق، ص ص 114 – 115.

2- بوضياف مليكة، " الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص ص 6-7.

3- الكايد، مرجع سابق، ص ص 240-241 .

كما يتمتع الأفراد العاملون في التنظيمات الإدارية المطبقة لهذا المفهوم باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بأداء واجباتهم الوظيفية مما يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية المستمرة و هو ما يجعل قرارات العاملين أكثر شفافية و مصداقية[1] .

و تمكن الشفافية من استقدام الكفاءات البشرية المؤهلة التي تنمي من قدرات المنظومة الإدارية لأن وضوح طرق و قوانين التوظيف تقلل من إمكانية اللجوء للرشوة و المحاباة و المحسوبية في استقدام الموظفين. من جانب آخر، ينعكس تطبيق الشفافية داخل المنظومة الإدارية على أداء العمال، لأن وضوح إجراءات و معايير الترقية و المكافآت و التعيين في المناصب العليا يشجع المبادرات و الإبداعات الفردية و الرقي بالتنظيم إلى مستوى جيد يساعد على تحقيق الأهداف .

و في جانب آخر، فإن الشفافية في تقديم الخدمات من شأنها تغيير الثقافة التنظيمية السائدة، حيث تتكون لدى الموظفين اتجاهات ايجابية تدفعهم لتقديم خدمات ذات جودة عالية تقوم على الوضوح و خالية من الروتين .

و تؤدي الشفافية إلى التقليل من احتكار الصلاحيات الواسعة لفئة معينة من الموظفين، و بالتالي تشجيع المبادرات الشخصية ضمن قواعد العمل و أنظمته لاستغلال المهارات البشرية المتوفرة، بينما يؤدي ذلك إلى اختيار القيادات الإدارية ذات النزاهة و الأمانة و الموضوعية و الانتماء و الولاء للمنظمة و الصالح العام[2] .

<u>ثالثا: مستويات الشفافية الإدارية:</u>

حتى تتحقق فائدتها، لابد أن تشمل الشفافية في المجال الإداري الأبعاد التالية:

- المستوى الفردي : و يعني توعية و زيادة إدراك المواطن عبر برامج التوعية حول طبيعة و مهام الإدارة و الحقوق و الواجبات التي ينبغي عليه القيام بها، و ذلك من خلال البرامج الإعلامية و المنشورات و الملصقات اللازمة لإيضاح الإجراءات و الخدمات الإدارية، و إعلان القوانين المعمول بها للمواطنين.

و يمكن تحقيق الشفافية على هذا المستوى بتطبيق برامج تثقيفية للموظفين بالتركيز على ضرورة توعيتهم و زيادة إلمامهم بالأبعاد التنظيمية و الإدارية مع إعطاء أهمية لتعريفه بواجباته و حقوقه الوظيفية و إعطاء صورة واضحة و صادقة عن المنظمة و عن أهدافها و برامجها و الأنشطة التي تقوم بتا و مستوياتها الإدارية و هيكلها التنظيمي .

1- Mark E Warren, " Democracy Against Corruption" (Paper prepared for the Conference on " The Quality of Government ", University of Göteborg, November 17-19- 2005), .p 18.

2- توبي مندل، "سن القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات : إحراز تقدم، اهتمامات و مقاييس" ، ص ص 3-4 . تم تصفح الموقع يوم 2010/12/10 على الساعة 10:10. www.mafhoum.com/press4/131S55.pdf

▪ المستوى العام : و يقصد به التزام الحكومة و الإدارات العليا بالقوانين المعمول بها، و توفير المعلومات التي تسمح بتفعيل دور الرقابة و المحاسبة و تقييم الأداء . و يتحقق ذلك بالعمل على إعداد أدلة للأنظمة و القوانين و التعليمات المتعلقة بالعمل و العاملين[1].

و تلعب وسائل الإعلام دورا محوريا في مختلف المجالات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية، و يكمن دورها في مجال مكافحة الفساد في إيصال المعلومات و القرارات للمواطنين مما يمكنهم من معرفة التصرفات التي يقوم بها الموظفون، أي أن المواطن يصبح قادرا على ممارسة الرقابة الإعلامية على أداء الإدارات و المؤسسات العامة . و تلعب وسائل الإعلام دورا مهما في التنشئة الاجتماعية و البناء الثقافي عبر تعليم و توعية القوى المجتمعية بخطورة ظاهرة الفساد و أوجهها المختلفة على التطور الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للدولة[2].

و لا يقتصر دور وسائل الإعلام على مكافحة الفساد بشكل مباشر، فهي تستطيع أن تكون حلقة وصل بين المواطن و المؤسسات الإدارية و السياسية للدولة بالشكل الذي يقوي العلاقة بينهما و يمنع انتشار ممارسات الفساد[3].

رابعا : شروط الشفافية:

من بين الشروط التي يجب توافرها في أي معلومة أو إجراء يتصف بالشفافية يجب:

– أن تكون الشفافية في الوقت المناسب، حيث أن الشفافية المتأخرة تكون عادة لا قيمة لها ويعلن عنها أحيان لاستيفاء الشكل فقط وكمثال على ذلك ميزانيات الشركات التي تنشر بعد أشهر أو سنوات من إغفالها.

– أن تتاح الشفافية لكافة الجهات في ذات الوقت.

– أن تكون شارحة نفسها لنفسها دون غموض فقد تقوم بعض الشركات بنشر قوائمها المالية بالصحف استيفاء للشكل القانوني بدون مرافقتها أو بدون تقرير محافظ الحسابات.

–كما أنه لا يجب أن تخل الشفافية بالمبادئ العامة للحفاظ على بعض المعلومات ذات الصلة بسرية العمل.

1- Catharina Lindstedt & Daniel Naurin. " Transparency Against Corruption: A Cross-Country Analysis" (Paper prepared for the " 20th World Congress of the International Political Science Association (IPSA)", Fukuoka, Japan, July 9-13, 2006) , p p 9-10 .

2- علي بن فايز الجنحي،" مكافحة الفساد من منظور إعلامي"(ورقة بحث مقدمة في الملتقى العربي الدولي: " لمكافحة الفساد"، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003) ، ص 12 .

3- بيتينا بيترز، " دور وسائل الإعلام: تغطية أو كشف الفساد "، تم تصفح الموقع يوم 2010/05/20 على الساعة 10:25.
www.mafhoum.com/press4/131S54.pdf

– أن يعقب الشفافية مساءلة فالشفافية في حد ذاتها ليست غاية بل وسيلة لإظهار الأخطاء والاقتصاص من مرتكبيها وذلك بالطبع في إطار الوسائل القانونية المنظمة لذلك .

و يجب أن تكون المعلومات وثيقة الصلة لأنها تؤثر عل القرارات الاقتصادية للمستخدمين عن طريق مساعدتهم على تقييم الأحداث الماضية والحاضرة والمستقبلية أو تأكيد أو تصحيح التقييمات الماضية وتتحدد وثاقة صلة المعلومات من خلال طبيعتها وجودتها من ناحية الأهمية النسبية[1] .

خامسا: الركائز التي تقوم عليها الشفافية الإدارية:

وهناك عدة أساليب وإجراءات لتحسين رفع مستوى الشفافية في أداء الوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية في مجتمع ما، من بينها :

- إعادة تنظيم الجهاز الحكومي من خلال تطبيق الهندرة الإدارية :

تلعب التنمية الإدارية دورا بارزا في تفعل الشفافية، و الهندرة الإدارية تعني إعادة صياغة الإجراءات و القوانين و الأنظمة و أساليب العمل من جديد بحيث تكون على درجة عالية من الشفافية و الوضوح لوضع حدود للانحرافات الإدارية. كما تعتبر الشفافية إحدى المتطلبات الهامة في تحقيق الهندرة الإدارية فالهندرة هي التغيير الشامل في مجالات التكنولوجيا و أساليب العمل و الهياكل التنظيمية، فهي تعني ذلك الانتباه الحذر و الحاد في الفجوة التنظيمية بين التنظيمات القائمة فيما يتعلق بمستويات الأداء و الإنتاج من خلال العمل على تطوير و تحديث أساليب العمل بشكل يساعد على إحداث طفرة في الأداء خلال فترة زمنية قصيرة، و هو ما يعزز من تطبيق الشفافية في الإجراءات و القوانين و الأنظمة للحد من الفساد الإداري . و الهندرة الإدارية تعمل على تعزيز الثقة بين المواطنين و أجهزة الإدارة العامة من خلال شفافية الإجراءات المتبعة بعد إتمام عملية الهندرة الإدارية و تطبيقها الفعلي الأمر الذي يساعد في الأخير على التنمية الإدارية التي تقلل من فرص انتشار المظاهر المختلفة للفساد لأنها تتطلب القضاء على أسباب حدوثه .

- تطوير القوانين و الأنظمة:

إن عدم تطوير القوانين و الأنظمة المعمول بها داخل التنظيمات الإدارية يعتبر من معوقات التنمية الإدارية و السبب الرئيسي في انتشار بعض مظاهر الفساد كالرشوة و الابتزاز، فتعقيد الإجراءات و قدم الأنظمة و القوانين و غموضها و عدم توفر الشفافية بها يصعب من إمكانية تحقيق تطور و تنمية إدارية.

- تنمية و تطوير الموظفين:

إن العمل على تطوير و تنمية الموارد البشرية يعتبر من أهم عناصر التنمية الإدارية التي تحقق الشفافية، لاعتمادها على ما يتوفر للمواطنين من خبرات و مهارات و كفاءات، و من بين وسائل تطوير الموارد البشرية ما يلي:

1- بوضياف، مرجع سابق، ص 4

– تطبيق المعايير العلمية في سياسات الاختيار و التعيين.

–تكثيف برامج التعليم الشاملة.

– تطبيق أنظمة حوافز على درجة عالية م الكفاءة و الفعالية .

–العمل على تطبيق المفاهيم الإدارية الحديثة

–الاستمرار في تقييم أداء العاملين وفقا لمعايير علمية .

- تطوير الهياكل التنظيمية و إجراءات العمل :

إن تطوير الهياكل بما يجعلها مرنة في التفاعل مع المتغيرات البيئية من مقومات الشفافية، ويتضمن ذلك تطوير الإجراءات و العاملين لتتماشى مع العملية الإدارية في إطار التوازن التنظيمي، من خلال تحديد الواجبات و المسؤوليات و الصلاحيات للموظفين و الاهتمام بوجود خرائط تنظيمية و أدلة تنظيمية واضحة و خرائط سير الإجراءات لضمان توافر الشفافية الإدارية في التنظيم[1] .

سادسا: العقبات التي تواجه الشفافية الإدارية:

هناك العديد من المشاكل التي تعيق جهود الشفافية الإدارية من بينها:

– صعوبة تحديد الأهداف المراد تحقيقها لأن كثرة الأهداف و تداخلها يصعب من تحديد أولويات التنفيذ الأمر الذي يسبب إعاقة الشفافية .

– الاستمرار في تطبيق الأنظمة القديمة و الروتين و التعقيد في الإجراءات يشكل عائقا في وجه الشفافية الادارية لذلك يجب القيام بالإصلاح الاداري و التطوير لجميع العمليات الادارية قبل البدء بتنفيذ الشفافية في الادارة .

– إن الفوضى و الازدواجية في عمليات التحديث و التطوير تؤدي إلى بعثرة الجهود و ضياع التنسيق بين أجهزة الإدارة [2].

سابعا: الشفافية في ظل الحكومة الإلكترونية:

من بين الوسائل المتطورة الكثيرة لمكافحة الفساد سلّطت الأضواء مؤخرا على الحكومة الالكترونية، حيث تُستخدم تكنولوجيا الاتصالات مثل الانترنت والهواتف النقالة لتحسين وتطوير سير أعمال الحكومة ولتمكين أكبر عدد من الناس من حيازة المعلومات. والحكومة الالكترونية تشمل نشر المعلومات على

1– الصيرفي، مرجع سابق،ص ص . 232–233 .

2– B Peter Rosendorff & James Raymond Vreeland , " Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency " , p p 25–26, Seen in December 15 Th 2010 at 15:00. www-bcf.usc.edu/~bpeter/papers/BPRJRV.pdf.

موقع من مواقع الانترنت حيث يمكن للمواطنين أن يحصلوا على طلبات لخدمات حكومية متنوعة . وتتضمّن أيضا تسلّم الخدمات فعليا كتقديم وتسجيل بيان الضرائب وتجديد الرخص .

في البلدان المتقدمة، تقدّم هذه الخدمات على شكل الخدمات الذاتية من خلال الانترنت وغالبا عبر مداخل تعدّ نقطة التواصل الوحيدة بين المواطن ودوائر متعددة الأنواع والأًصناف، بينما في البلدان النامية فإن العدّادات الخدماتية الفورية على الكومبيوتر قد تعمل في دائرة تقدم خدمات مرتبطة بها فقط، وفي بعض الدول، تم إنشاء مراكز خدماتية للمواطنين في مواقع أو أماكن ملائمة حيث يمكن للمواطنين الحصول على خدمات فورية لدوائر عدة .وهذه العدّادات تدار إما بواسطة عمّال تابعين للدوائر الخاصة أو للدوائر الحكومية حيث أن الشعب لا يتعامل مباشرة مع آلات الكومبيوتر، كما يتم التعامل بمبالغ كبيرة مدفوعة من المال بواسطة وسائل تقليدية مما ينقص من فرص حصول الموظفين على الرشاوى و العمولات مقابل الخدمات التي أصبحت الآلات تقدمها في وقت أسرع و بسهولة أكبر .

إن الفوائد من تسليم الخدمات بواسطة الكومبيوتر تشمل الملاءمة من حيث المكان والزمان (مع أوقات أقصر للانتظار) كما من الممكن أن تتسبّب أجهزة الحكومة الالكترونية في الانطلاق نحو شفافية أكبر وفسادٍ اداري أقل [1] .

المطلب الثاني: المشاركة المجتمعية

إن الحوكمة المحلية كما سبق الذكر، تتضمن عدة فواعل رسمية كالحكومة المركزية و القطاع العام و غير رسمية كمنظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص. هذه الفواعل غير الرسمية تشارك إلى جانب نظيرها الرسمية في تسيير الشأن المحلي، و هو ما دفع بعض المفكرين إلى تسمية هذا النمط بالحوكمة التشاركية نظرا لأهمية المشاركة كمحور رئيس لعملية الحوكمة المحلية . و كغيرها من مبادئ الحوكمة المحلية يمكن للمشاركة أن تلعب دورا مهما في محاربة الفساد بمختلف أشكاله على المستوى المحلي، و هو ما سنوضحه في هذا المطلب .

أولا : الرقابة المجتمعية على أعمال القطاع العام :

تُعرف الرقابة بشكل عام على أنها " مجموع السلطات المحددة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة و ضمان حقوق المواطنين من التعسف". وهي رقابة تؤدي إلى التوفيق بين استقلالية الجماعات المحلية و الاعتبارات الخاصة بما يتوافق و المصلحة

1- حمد محمود مكاوي، " محو الأمية المعلوماتية" (ورقة مقدمة لمؤتمر: " حرية تداول المعلومات في مصر- المعلومات حق لكل مواطن – " ، مكتبة الإسكندرية، 7-9فيفري 2006)، ص ص 26 -30 .

العامة التي تحق أهداف سياسية إدارية و مالية وتجدر الإشارة أن الأمم المتحدة قد أعدت تقريرا حول إصلاح الحكم المحلي أوضحت فيه الأهداف المتوخاة من الرقابة :

- تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل وحدات الحكم المحلي .
- التحقق من إتباع و تطبيق انسب و أحسن الوسائل في إدارة عمليات و أنشطة وحدات الحكم المحلي سواء بالنسبة لإدارة الداخلية أو بالنسبة لعلاقة مع الأجهزة و المؤسسات الأخرى
- تحقيق أقصى قدر من التكامل في إدارة برامج التنمية المحلية و الوطنية .
- حماية المواطنين من تعسف السلطة الإدارية على المستوى المحلي[1] .

فانطلاقا من فكرة أن المجالس المحلية موجودة لخدمة المواطنين المحليين و تلبية حاجياتهم، وفضلا عن كون المواطن المحلي هو الذي يتحمل الجزء الأكبر من موارد هذه المجالس من خلال الضرائب التي يدفعها، و بالتالي من حق سكان الوحدة المحلية أن يمارسوا نوعا من الرقابة على أعمال المجلس المحلي الذي انتخبوا أعضاءه ليتأكدوا من حسن سير الإعمال و عدم تقصير المجالس في مهمتها .

و يمارس المواطنون المحليون الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء المنتخبين فيها بالأعمال الموكلة إليهم بكفاية و فعالية و تختلف صورة هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول . ففي أمريكا و ايطاليا يمكن لسكان الوحدة المحلية قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها أما في فرنسا فيمكنهم تعديل حدود المجلس المحلي، و في و.م.أ يكون للسكان المحليين القدرة على عزل الأعضاء المنتخبين إذا ما ثبت عجزهم أو تورطهم في الفساد .

و قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي و وجوب إعلان نتائجها و عرض جداول أعمالها قبل عقدها. و كذلك حق السكان في تقديم الشكاوى و الانتقادات و الاقتراحات للمجلس المحلي أو تبليغ السلطات المركزية عبر الآليات التي تنشئها هذه الأخيرة لهذا الغرض أو عبر وسائل الإعلام المختلفة [2] .

ثانيا : الانتقال من الرقابة المجتمعية إلى المشاركة المجتمعية :

إن ظهور الفواعل المجتمعية التي تساعد القطاع العام على أداء مهامه في إطار الحوكمة المحلية أدى إلى ظهور نمط جديد من الرقابة أكثر فعالية و مرونة و مردودية هي المشاركة المجتمعية، التي تعددت تعريفاتها .

1- أحمد بن عيسى، " الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد " (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص 4.

2- الخلايلة، مرجع سابق، ص 114.

المشاركة المجتمعية هي محصلة الجهود التي يقوم بها المواطنون لمساعدة السلطات الحكومية في تنفيذ و نجاح المشروعات و الأنشطة المختلفة داخل مجتمعاتهم المحلية ؛ أو أنها إدراك المواطن لحقيقة قضايا و مشاكل مجتمعه و اشتراكه في البحث عن حلول لها و إبداء الرأي فيما يقترح من قرارات بشأنها ؛ أو عملية إسهام المواطنين تطوعا في أعمال التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل أو غير ذلك .

و هي الجهود المنظمة لزيادة الرقابة على الموارد و المؤسسات في أوضاع و مواقف اجتماعية محددة من قبل جماعات و حركات المحرومين من مثل هذه الرقابة. إن المشاركة في ظل هذا التعريف تؤدي إلى المزيد من الرقابة بواسطة الفئات المحرومة من المواطنين المحليين على الأوضاع المعيشية الخاصة بهم كما أنهم يصبحون قادرين على استغلال الموارد المتاحة لهم لتحسين أوضاعهم .

و يمكن تعريف المشاركة المجتمعية بأنها عبارة عن مجموعة من الأنشطة التطوعية التي يقوم بها المواطنون أما بصفة منفردة أو مشتركة مع الأجهزة الحكومية لتحسين أحوالهم و تحقيق مصالحهم بصفة عامة و شاملة و ذلك إما بدافع ذاتي أو استجابة لمقترحات من خارج المجتمع المحلي، أو أنها إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في صنع و تنفيذ السياسات المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون المؤسسات الحكومية المركزية و المحلية

أما الباحث فيأخذ بالتعريف التالي للمشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة المحلية "***هي العملية التي تتيح لجميع أفراد المجتمع المحلي وجماعاته المؤهلة بموجب القوانين فرصًا للتعبير عن آرائهم في اختيار ممثليهم، ودورًا في إعداد الخطط والمشروعات المحلية وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليه، بشكل مباشر وغير مباشر، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتحسين نوعية حياة السكان وإشباع حاجاتهم بعدالة دون الإضرار بالمصالح القومية*** ".

و عليه فالمشاركة المجتمعية قد تبدأ من القاعدة و تظل على المستوى المحلي أو تتجه إلى القمة و الأجهزة المركزية، و بهذا الشكل يقوم المواطنون المحليون بتحديد الاحتياجات اللازمة لتطوير مجتمعهم و بلورة المشروعات التي تفي بالاستجابة لها و دراسة جدواها و توفير الموارد اللازمة لتنفيذها ثم الشروع في تنفيذها بشكل مستقل أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المحلية و المركزية . و قد تبدأ المشاركة المجتمعية من أعلى (القمة) إلى أسفل حيث تقوم الأجهزة الحكومية المركزية باستطلاع المشروعات المحلية بعد دراسة واقع الوحدة المحلية و احتياجات سكانها، ثم إشراكهم في التنفيذ سواء بتوفير الموارد المادية أو اليد العاملة أو غيرهما [1] .

و تأخذ المشاركة المجتمعية عدة أشكال منها :

1- سميرا محمد عبد الوهاب، " المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لبرنامج شروق". في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، المحرر : جمعة سلوى شعراوي (القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2001)، ص ص 268-269.

- المشاركة النظامية وغير النظامية: و تختلفان في القناة التي يشارك المواطن المحلي من خلالها، فالمشاركة النظامية تنطوي على هي مشاركة المواطنين في أنشطة المؤسسات المختلفة، ويمكن قياسها عن طريق العضوية أو المشاركة في أنشطة المؤسسات بدون عضوية، أما المشاركة الغير نظامية فتتم عبر التفاعلات غير المنظمة بين أفراد المجتمع المحلي .
- المشاركة المباشرة وغير المباشرة : فالمشاركة المباشرة هي مساهمة المواطن في صنع القرار المحلي و إبداء رأيه للهيئات الرسمية دون وسيط، أما المشاركة غير المباشرة فتقتضي اختيار المواطن لممثليه في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب .

ثالثا: مستويات المشاركة الشعبية:

وتتمثل مستويات المشاركة فيما يلي:

- المشاركة في التخطيط : نظرا لكون المواطن أدرى بالمشاكل التي تواجهه يوميا و أقرب إلى احتياجاته من الإداريين – المركزيين و المحليين – و معرفة بخصائص مجتمعه، فإن مشاركته تعتبر ضرورية في مناقشة المشاريع و تحديد الأولويات و ذلك من خلال اللقاءات الدورية مع المسؤولين المحليين لفهم و تشخيص الواقع المحلي خاصة إذا كانوا يتعارفون مسبقا (كما هو الحال في الوحدات المحلية الصغيرة كالقرى)، و يشارك المواطنون في التخطيط بتوفير المعلومات قبل صياغة خطط المشاريع و وضع أطرها العامة مع مناقشتها و تعديلها .

و من بين صور المشاركة المشاركة في هذه المرحلة اللقاءات، الزيارات، الاستطلاعات، الاجتماعات المحدودة، ثم الاجتماعات الموسعة العامة بعد كتابة تقرير الخطة وتوزيعه على المواطنين وإعلانه بشتى الوسائل، حيث يقوم المسؤولون بشرح الخطة وأهدافها ومن ثم مناقشتها وتعديلها قبل إقرارها قانونيًا.

- المشاركة في التنفيذ: يرتبط حجم المشاركة في هذه المرحلة بمدى تلبية الخطط و المشاريع، حيث يقوم المواطنون في الوحدة المحلية بتعبئة مواردهم المادية و البشرية دون توقع وجود فوائد و عوائد مادية او معنوية للأشخاص .
- المشاركة في المتابعة و التقييم و الرقابة: حيث تشكل التغذية الراجعة من قبل المواطنين أسلوب من أساليب الرقابة الشعبية وتقييم المشروعات يتم من خلالها التعرف على مدى كفاءة وفاعلية الأجهزة التنفيذية، وأداة ناجحة لتلافي الأخطاء والانحرافات، وتصحيح مسار المشروعات العامة.

و تأخذ عدة صور من بينها تقديم الاقتراحات و الطلبات و الاعتراضات المتعلقة بأداء المسؤولين المحليين و عقد جلسات عامة لمعرفة اراء المواطنين في ذلك و القيام باستقصاء للرأي حول رضى المواطنين على أداء جهاز معين او نوعية الخدمات التي تقدم لهم [1].

---

1 – نفس المرجع السابق ، ص 272– 277 .

رابعا : وسائل المشاركة المجتمعية محليا :

تتنوع بين تقليدية و حديثة:

1. **الوسائل التقليدية للمشاركة المجتمعية في الوحدات المحلية :**

تتفاوت المجتمعات المحلية في وسائل المشاركة المجتمعية، ومن أبرز وسائل المشاركة الأساسية في الوحدات المحلية ما يلي:

- الانتخابات :قيام المواطنين بانتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

- حضور اجتماعات وجلسات المجالس المحلية :حق المواطنين ووسائل الإعلام في حضور اجتماعات المجالس المحلية ووجوب وجود جلسات خاصة لسماع آراء المواطنين.

- اللجان الخاصة :تستخدم كأداة فحص ومراجعة للسياسة المحلية في مجال وظيفي محدد للمجالس المحلية مثل لجنة تخطيط استعمالات الأرض، لجنة السلامة والصحة.

- الاتصالات الشخصية :تتم ما بين المواطنين وأعضاء المجالس المحلية من خلال الهاتف أو المقابلات الشخصية.

- الشكاوي والاعتراض :تتطلب إعلام المواطنين عن المشاريع والخطط بشكل مسبق وتيسير حصول المواطنين على المعلومات وحقهم في الاعتراض على قرارات المجالس المحلية.

- المظاهرات : وسيلة من وسائل التعبير عن حاجات ورغبات ومواقف السكان خاصة في المدن الكبيرة تجاه قضايا معينة [1].

2. **وسائل متطورة للمشاركة المجتمعية :**

- **مجالس الأحياء:** حيث يكون لكل حي مجلس يجمع سكانه يقوم بإعداد البرامج و المشاركة مع السلطات حول مختلف القضايا خاصة فيما يتعلق بالاستثمارات المحلية و المياه و البيئة...الخ

---

1 – تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، " المشاركة الشعبية في التخطيط وإعداد الموازنات"، موقع تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، ص ص 10-11، تم تصفح الموقع يوم 15 ديسمبر 2011 على الساعة15:30.

http://www.pbcoalition.com/download/al%20mosharakah%20al%20sha3beyah%20fe%20al%20ta5tetet%204%20.pdf

– **مجالس الشباب:** وتتعلق أساسا بالمستفيدين من مرافق معينة الذين يجتمعون في شكل ورشات للمناقشة و الحوار و إبداء آراءهم و توصياتهم حول موضوعات معينة محلية.

– **لجان المواطنين:** موجودة في عدة دول كألمانيا و انجلترا وهي تتمثل في لجنة تتكون من عدد معين من المواطنين المختارين عن طريق القرعة باقتراح من المجتمع المدني لمناقشة مشروع أو قرار أو برنامج معين و تقديم الاقتراحات و قرارهم بخصوصه.

– **ندوات المواطنين:** تسمى أيضا ندوات الإجماع و عرفت في دول أوروبية اسكندنافية كالدنمرك و تتمثل في لقاء عدد من المواطنين للحوار و النقاش المباشر مع الخبراء بعد تحضير معمق ومطول لموضوع الندوة خاصة على المستوى المحلي.

– **النقاش العام:** يكون من خلال لجنة وطنية مستقلة تقرر فتح النقاش حول موضوعات محلية أو جهوية تتعلق بخيارات سياسية هامة و هذا ما هو معمول به في فرنسا.

– **شبكة انترنت المحلية:** تتوفر في الأحياء وتجمع بين السكان و المصالح العامة والمرافق و هي وسيلة حوار دائم بين المواطنين والسلطات المحلية، وهذه المصالح يجب أن تكون لها مواقع تحت تصرف المواطنين.

كما توجد آليات رقابة تتوفر لدى المواطنين و يكون لها دور أساس في تسيير الجماعات المحلية كمنتديات الحوار و المجالس الاستشارية و الاستفتاء المحلي[1] .

6.<u>متطلبات المشاركة المجتمعية محليا:</u>

و تقتضي تنمية هذه المشاركة و إزالة الفجوة بين المواطن و المجلس الذي يمثله :

– إنشاء جهاز للعلاقات العامة في المجالس المحلية يتكفل بإعداد و تنفيذ برامج التوعية للمواطنين عبر وسائل الإعلام المناسبة لشرح مزايا المشاريع التي يتقرر تنفيذها و الاستفادة من أراءهم مما يساعد على كسب تأييدهم لهذه المشروعات و محافظتهم عليها في المستقبل، كما يعنى هذا الجهاز بالوقوف على حاجات السكان و استطلاع الرأي العام و استفتاؤه بأساليب متعددة و التوسع في إنشاء صناديق الاقتراحات و إصدار النشرات الدورية و عقد اللقاءات لتحقيق الاتصال فيما بين المجالس المحلية و السكان و كذلك النقابات و منظمات القطاع الخاص لضمان مبدأ التعاون و المشاركة الفعالة .

– إيجاد تشريعات تحث على المشاركة المجتمعية : فإذا كانت الدول الأوروبية قد خطت خطوات جبارة في هذا المجال فان التجربة الأردنية تعتبر رائدة في البلدان العربية حيث صدر قانون المؤسسات التطوعية لإعمار المدن عام 1982 الذي ينظم قيام مؤسسات تطوعية في المدن الأردنية للمساهمة في

1– بن عيسى، مرجع سابق، ص 8. .

اعمارها . حيث أجاز القانون أن يتقدم ثلاثون شخصا فكثر بطلب إلى وزير الشؤون البلدية لإنشاء مؤسسة في مدينتهم فيقوم الوزير برفع الطلب مقرونا بتوصياته إلى مجلس الوزراء الذي يملك صلاحية إنشاء المؤسسة. و قد بين المشرع الأردني أن المؤسسة لا تهدف للربح و إنما ينحصر عملها في تطوير الخدمات الأساسية العامة اللازمة للمدينة و نشر الوعي التطوعي و إقامة المشاريع النافعة و تقديم العون المادي و الفني و الإداري للبلدية و تقديم اللوازم و المعدات و التجهيزات[1].

خامسا: معوقات المشاركة المجتمعية:

– **المصادرة الانتخابية:** إذا كان الانتخاب هو الوسيلة المواطن لاختيار نوابه و ممثليه و تفويض السلطة إليهم ،فإنه لم يعد يؤدي هذا الدور بشكل مرض لأسباب متعددة أبرزها أن النواب في حقيقة الأمر ليسوا سوى منتخبين من طرف مواطنين بل معينين حيث أن المواطن لا يختار نائبه بل يصوت لشخص أو قائمة معينة مسبقا من طرف أجهزة غير منتخبة شعبيا مما يعدم لديه الرقابة المبدئية في اختيار من يمثله لتسيير الجماعات المحلية التي تشكل نواة مصالحة .

– **التعددية الحزبية:** على الرغم من أن التعددية الحزبية تشكل إطارا واسعا للتمثيل الشعبي عكس الحزب الواحد الذي يكون فيه الاحتكار من طرف جماعة معينة ،إلا أن كثرة الأحزاب تجعل عملية الرقابة غير مجدية لكون أنها تتعرض للضغوط من طرف أعضائها الذين يتجمعون تدريجيا في شكل لوبيات و أصحاب نفوذ يصعب التأثير عليهم لكونهم يمررون قرارات بما يتوافق مع مصالحهم دون مراعاة لمصالح المواطنين و دون ممارسة الرقابة الموكلة لهم من طرف منتخبيهم.

– **ضعف المجتمع المدني:** إن الرقابة المتوخاة من الجماعات المحلية لا جدوى منها في ظل انعدام الإطار التشريعي الذي يحكم علاقتها مع الجماعات المحلية و عدم وجد الاستعداد اللازم من الهيئات المحلية كإطار لا مركزي لقبول فكرة الرقابة منها وتوسيع دائرة رقابة المواطن على أعمالها.

إن أساس وقوام الرقابة الشعبية هو المجتمع المدني لكونه الطرف الذي يستطيع تأطير المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة و توفير الطر و الإمكانيات المختلفة لهذا غرض ،ويشترط أن يكون مستقلا غير أن هذا الشرط غير موجود لان اغلب الجمعيات و مؤسسات المجتمع المدني من إنشاء السلة سواء المركزية أو غير المركزية وكثيرا ما تعبر عن منبر رؤسائها وتغيب صوت الأعضاء الآخرين بالإضافة إلى أن معظمها تعمل في إطار ضيق إيديولوجي أو ديني ،كما أن معظم أعضاء المجتمع المدني ليس لهم أية نظرة حول مدى القدرة على الرقابة لأعمال الجماعات المحلية بالإضافة لانعدام العلاقة الوظيفية بينهما.

– **ضعف الأطر والمؤسسات:** إن المؤسسات التقليدية خاصة المجموعات المحلية تتحكم في الأطر و الوسائل المادية التي تتوفر للمواطنين منبر المشاركة في الرقابة و بالتالي فهي تضع على آليات الرقابة

1 – تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، مرجع سابق، ص 7.

الشعبية بحيث تصبح ذات طابع استشاري لا أكثر. و تعمل المصالح التقنية و الفنية للجماعات المحلية و غيرها على توجيه المواطنين و رفض أراءهم بحجة عدم وجود الخبرة و الكفاءة. كما أن ورغم وجود آليات الرقابة التي هي موجودة و التي تمكن من مشاركة المواطنين من خلال الحوار و إبداء الآراء والاقتراحات لكن ليس لها علاقة حاسمة و مباشرة على مصدر اتخاذ القرار في نهاية المطاف بشكل مؤكد .

و يرى البعض أن الرقابة الشعبية ليس لها أهمية في ظل الممارسة الواقعية كون أن هذه الرقابة لا ترقى إلى أن تصبح كمثيلتها التي تمارسها السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)،و التي لها إطار قانوني واضح كما أنها تؤدي إلى التقليل من التمثيل داخل الجماعات المحلية كون أن المنتخبين يغبرون عن إرادة الشعب[1] .

خامسا : أهمية المشاركة المجتمعية على المستوى المحلي:

يعتبر اهتمام المواطنين و إشراكهم في أعمال الإدارة المحلية أمرا ضروريا لنجاح برامج التنمية و مشروعاتها فبالمشاركة المجتمعية يمكن توفير الدعم المادي و المعنوي للمشاريع و توفير سبل نجاحها كالتالي:

– تبرز أهمية المشاركة المجتمعية في ظل تبني معظم دول العالم للامركزية بأنواعها، واعتماد أسلوب التخطيط من أسفل إلى أعلى لأغراض تنموية.

– تعمل على تمكين و تأهيل القوى المجتمعية على التعامل مع المشاكل التي تواجهه عبر التعاون و الحوار فيما بينها.

– تؤدي المشاركة المجتمعية إلى زيادة تقبل السكان المحليين و تأييدهم للمشاريع التي شاركوا في التخطيط لها و تحفزهم على مساندتها و تنفيذها و الحفاظ عليها .

– تنظم السكان في هيئات أهلية محلية تساند الهيئات الحكومية في جهودها لتلبية احتياجات السكان المحلية وترتيب أولوياتهم.

– تمثل استراتيجية مهمة للتنمية المستدامة، حيث ترفع كفاءة استخدام الموارد، وتصبح الخدمات المقدمة أكثر تلبية لحاجات السكان، وترتفع فاعلية إدارة أنظمة البيئة، النفايات، النقل، الصحة العامة في ظل المشاركة العامة، كما أن تغيير المجتمع لا يتحقق باستخدام القوة بل عن طريق المشاركة وقناعة المواطنين.

– ركيزة أساسية للمخططين، حيث توفر لهم معلومات وفهم أعمق عن القيم والمعارف والخبرات المحلية.

– تعمل على استنهاض المعرفة الضمنية لدى المواطنين وخبراتهم لمواجهة المشكلات المحلية ورفع كفاءة الأجهزة الإدارية المحلية [1] .

1– بن عيسى، مرجع سابق، ص ص 6–7.

المطلب الثالث : المساءلة لتفعيل كفاءة القطاع العام

تُعد المساءلة من أهم الآليات التي تقوم عليها الحوكمة المحلية لأنها تترجم جميع الآليات التي سبق ذكرها ميدانيا، أي أن الإدارة بالشفافية و مشاركة القوى المجتمعية في تسيير الشأن المحلي لا يمكن أن تكون إلا في ظل قدرتها على محاسبة المجالس المحلية المنتخبة على نوعية الخدمات التي تقدمها و مدى التزامها بالقيام بواجباتها[2] .

أولا: مفهوم المساءلة: و من تعريفات المساءلة:

– هي مسؤولية متراكمة حيث أن كل فرد داخل المنظمة الإدارية يعد مسؤولا عن أفعاله و يعتبر المستوى الأعلى مسؤولا عما يصدر منه و ما يصدر عن المستوى الأدنى من أفعال و سلوكيات، بمعنى أن المسؤول الإداري يمكن مساءلته على أفعاله الشخصية كموظف و عن أفعال الموظفين الذي يخضعون لسلطته الإدارية أي أنه يتحمل مسؤولية متراكمة من أسفل إلى أعلى .

– و يقصد أيضا بالمساءلة الالتزام بتقديم تقرير عن مسؤولية موكلة أي أن الأفراد و المنظمات المكلفون بأداء أو أفعال أو نشاطات معينة يتم استجوابهم و تحملهم لمسؤولية انجاز هذه الأفعال و يتم الحكم على هذه المسؤولية أو قياسها من خلال معايير واضحة و معلنة .

– و في الإدارة العامة فالمساءلة تعني التزام المنظمات العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءة و فعالية هذه المنظمات . و في نفس السياق فالمساءلة تعني الوسائل و الآليات و الممارسات التي تستخدمها الحكومات للتأكد من أن نشاط و مخرجات الجهاز الحكومي توافق و تلائم الأهداف و المقاييس الموضوعة له .

و مع ظهور مبادئ التسيير العمومي الجديد القائم على تحديد الأداء المتوقع من المنظمات العامة و من الأشخاص و تحسين أنظمة المعلومات و المتابعة بداخل المنظمات و من خارجها و إيجاد أفضل الطرق للمنافسة في تقديم السلع و الخدمات، مع التركيز على النتائج و انعكاس ذلك طرق التعيين و نظم الحوافز داخل المنظومة؛ تراجعت الآليات التقليدية للمساءلة و القائمة على المدخلات و المعتمدة أساسا على مفهوم الالتزام بالقواعد و القوانين و تطبيق الإجراءات و اللوائح، لصالح المساءلة القائمة على المخرجات أو الأداء و الآثار النهائية لعمل المنظومة الإدارية على البيئة المحيطة بها و مجموعة المواطنين المستفيدين من خدماتها، أي أن المساءلة تصبح متعلقة بمدى تحقيق الأشخاص و المنظومات الإدارية للأهداف التي

1- تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، مرجع سابق، ص3.

2 – Willy McCourt, " Efficiency, Integrity, and Capacity: An Expanded Agenda for Public Management? ", In Performance accountability and combating corruption, editor : Anwar Shah (Washington: The World Bank, 2007), p 33 .

تهدف إليها وظائفهم . لكن الإشكال المطروح حاليا هو أن الحد من الأحكام و القواعد بهدف الحصول على بدائل جديدة و زيادة حرية التصرف للموظف يتيح مجالا اكبر للخطى و سوء التصرف و في نفس الوقت فان كثرة اللوائح و القواعد قد تؤدي إلى عرقلة العمل و ربما توقفه حيث يمتنع الموظفون الحكوميون عن اتخاذ المبادرات إيثارا للسلامة و رغبة في عدم ارتكاب أخطاء قد يحاسبون عليها . و هكذا فان إتباع منهج إداري مبني على النتائج قد لا يتلاءم مع آلية إلزام صارمة، و بالتالي فنظم و آليات المساءلة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الأولويات و العلاقات الجديدة في الإدارة بحيث التوصل إلى موازنة بين آليات إلزام كافية لردع الفساد و أيضا غرس مستويات سلوكية عالية و نظم أخلاقيات تعتمد على الثقة و النزاهة بما يتفق مع نظريات الإدارة الحديثة .

و بما يدل على حتمية التغير الحاصل في مفهوم المساءلة صرحت إحدى عضوات البرلمان الكندي : " لسنا محاسبين و مقيدي أرقام في دفاتر و لكن مسؤوليتنا هي التأكد من أن الأموال قد تم إنفاقها كما يجب و ايضا النتائج المتوقعة قد تم تحقيقها " (1) .

ثانيا: أنوا المساءلة:

يتطلب توضيح الأبعاد المختلفة لمفهوم المساءلة التطرق إلى تصنيفاتها المتنوعة، و أهمها:

- المساءلة الرسمية: و تقوم بها السلطات الثلاث للدولة: التشريعية و القضائية و التنفيذية. فالسلطة التشريعية مُمَثلة في البرلمانات المنتخبة تقوم بدور رقابي على السلطة التنفيذية و على أعمال الإدارة العامة ومن أهم أدوات المساءلة التشريعية : السؤال التحقيق، الاستجواب، طلبات الإحاطة، طرح الثقة، طرح موضوع للمناقشة، العرائض و الشكاوى ...إضافة إلى المساءلة المالية من خلال إقرار الموازنة العامة و الحساب الختامي للدولة. في حين تعتمد المساءلة التي تمارسها السلطة القضائية على مبدأ المشروعية بمعنى ضرورة وجود قاعدة عامة تستند عليها التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية، بحيث يكون العمل الإداري متطابقا مع القواعد القانونية المعمول بها. و الأكيد أن وجود جهاز قضائي نزيه و فعال و مستقل يعمل بمقتضى مبادئ أخلاقية و قواعد سلوكية يعزز من نظم المساءلة في أداء الحكومة، لأن استقلالية القضاء عن تأثير و تدخل السلطة التنفيذية يعتبر أمراً ضروريا حتى يتمكن الجهاز القضائي من أداء دوره الرئيسي في ضمان سيادة القانون و تطبيقه على الجميع . أما المساءلة التي تمارسها السلطة التنفيذية فتتمثل في مجموعة الأجهزة المتخصصة التي تعنى بوظيفة المساءلة نفسها و يمكنها أن تلعب دورا في

---

1 – ليلى مصطفى البرادعي، " المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية" ، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، المحرر : سلوى شعراوي جمعة،(للقاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001) ، ص ص 407-408.

بناء و المحافظة على نزاهة و فعالية الحكومة حيث تتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات و البرامج الحكومية التي تنعكس أنشطتها على استقلالية السلطات الثلاث الأخرى .

- المساءلة غير الرسمية : تتمثل في مساءلة المؤسسات غير الحكومية كالأحزاب السياسية و جماعات المصالح و كذلك مساءلة الرأي العام، و هي تتقاطع إلى حد كبير مع المشاركة المجتمعية و الشفافية، لأن مكافحة الفساد محليا و وطنيا و تفعيل دور المواطن في مساءلة المجالس المنتخبة يتطلب إشراكهم أو إشراك ممثليهم في وضع التصورات و الاقتراحات حول موضوع الفساد، و بالتالي فإنه من الضروري إطلاع الممثلين أو ممثليهم على الحقائق و مناقشة السياسات و إبراز أوجه القصور الحكومي . و يمكن للمواطنين المستفيدين من الخدمات مراقبة مستويات و نوعية الخدمة مما يؤدي إلى الانضباط في تقديمها و تحسينها[1] .

و هناك من يصنف المساءلة إلى :

- مساءلة سياسية : و المقصود بها مساءلة المواطنين للهيئات الحكومية المنتخبة عبر عملية الانتخابات الحرة العادلة التي تتيح إمكانيات تغيير ممثلي الشعب في كافة المستويات .
- مساءلة إدارية : و تعني العلاقات الرأسية بداخل الجهاز الإداري أو النظام البيروقراطي و ما يشتمل عليه من تحديد للأدوار و المسؤوليات و النظم و القوانين و اللوائح التي تتيح قياس الأداء الإداري .
- مساءلة مالية: و يقصد بها توضيح طريقة تخصيص و إنفاق الأموال و الممتلكات و الأصول العامة طبقا للقواعد و النظم و المبادئ المحاسبية المعمول بها.

من جانب آخر، و في ظل تعدد الأنظمة السياسية تصنَف المساءلة إلى :

- مساءلة ديمقراطية : يطبق هذا النمط في الدول الديمقراطية التي تكون فيها الحكومة (وزارات و أجهزة إدارية) مسؤولة أمام القيادة السياسية للدولة عن أفعالها و أدائها، فالوزراء مسؤولون أمام البرلمانات و الموظفون مسؤولون أمام إداراتهم. و تتم المساءلة بناء على ذلك على المستوى الكلي الماكرو لصعوبة مراقبة كل مسؤول على جميع الموظفين الذين يندرجون تحت سلطته الإدارية . و من بين آليات المساءلة الديمقراطية: الأسئلة و الاستجوابات الموجهة من البرلمانيين إلى الوزراء و المراجعات القانونية الدورية

---

1 – Phillip Anthony O'hara, International Encyclopedia of public policy, Volume 3 (Australia: Gperu, 2009), p p 5-8.

على المصروفات العامة، و عليه ينوب القادة السياسيون و أعضاء المجالس البرلمانية عن المواطنين في القيام بعملية المساءلة.

- مساءلة قانونية : يختص هذا النمط بمساءلة وحدات و أفراد الخدمة المدنية المسؤولين عن إنتاج و تقديم الخدمات العامة . و تقوم المساءلة القانونية على حصول المواطنين على المعلومات المتعلقة بأداء الهيئات العامة من طرف الحكومة نفسها لمحاسبة الموظفين العموميين، و قدرتهم على مقاضاتهم في حالة التعدي على المصلحة العامة، و لا يمكن تطبيق هذا النمط دون وجود جمهور متعلم و نظام سياسي ديمقراطي.
- مساءلة مهنية: ظهر هذا النمط من المساءلة كنتيجة للتوسع في مجالات الخدمات العامة و ما انجر عنه من ازدياد الحاجة لوجود خبرة فنية ليس فقط في إنتاج و تقديم الخدمة و لكن أيضا في مساءلة القطاع العام الذي يقدم تلك الخدمات. و تستعمل المساءلة المهنية على النطاق الميكرو لخدمات بعينها[1].

ثالثا : أهمية المساءلة في مكافحة الفساد :

تعتبر المساءلة من الآليات الفعالة لمكافحة الفساد في المجالس المحلية، لأنها تدعم وجود الوعي السياسي للمواطنين المحليين و تزيد من الديمقراطية و الحوكمة المحلية التي تعتبر ركنا من أركانها . فقد أثبتت الدراسات أن هناك علاقة طردية بين الديمقراطية و مكافحة الفساد السياسي، بحيث نجد أنه كلما ازدادت ديمقراطية النظام السياسي كلما ازداد الاهتمام بمكافحة الفساد و كلما اتصف بالتسلطية قل الاهتمام بالتصدي للفساد .

من جانب آخر فان المساءلة تدعم شرعية المجالس المنتخبة محليا و ممارساتها ويزيد من مشروعيتها و مصداقية ما تقوم به لدى المواطنين من جهة، و تزيد من ولاء المواطن للدولة و الوحدة المحلية من خلال زيادة إحساسه بمشاركته في تقييم أداء أجهزتها الإدارية[2].

---

1 – البرادعي، مرجع سابق، ص ص 411–413.

2 –Mansur Lubabah Kwanbo ," Corruption and local governance: the role of behavioral accounting for effective service delivery " : Seen in 27/03/2010 at 15 : 15 http://ssrn.com/abstract=1322250

المبحث الرابع: دور الفواعل غير الرسمية في مكافحة الفساد

إن خصوصية الحوكمة المحلية كنظام إداري هي تعدد فواعلها و تنوعها بين ما هو رسمي كالحكومات المركزية الهيئات المحلية و ما هو غر رسمي أي غير تابع للجهات الحكومية كالقطاع الخاص و رجال الأعمال و الجمعيات الأهلية و منظمات المجتمع المدني، و تكمن أهمية هذا التنوع في تجنب الاختلالات التي قد تطرأ جراء احتكار الفواعل الرسمية للمبادرة في عملية مكافحة الفساد، فالمجتمع المدني و القطاع الخاص يمكنهما القيام بذلك عبر ممارستهما لمختلف مبادئ الحوكمة المحلية و بالتالي القيام بدور فعال في مكافحة الفساد خاصة في ظل غياب إرادة سياسية من طرف السلطة في الدول المعنية بهده الظاهرة . و هو ما سنبينه في هدا المبحث.

المطلب الأول: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

رغم أن ظاهرة المجتمع المدني لم تحظ بالاهتمام في الدراسات الأكاديمية إلا مؤخرا خاصة بعد الانتفاضة العمالية لنقابة تضامن بولونيا سنة 1980، إلا أن المجتمع المدني كمفهوم يتميز بالطبيعة التاريخية و عمق استخدامه فكريا منذ عصر النهضة الأوروبية مع تباين المحتوى المعرفي من فترة إلى أخرى و من مفكر و تيار فكري إلى آخر . و في هذا السياق مثلا نجد أن مفهوم المجتمع المدني يتميز بالتنوع الظاهرتي و الميوعة الاصطلاحية، و فيما يلي مجموعة من التعريفات التي تناولنه .

أولا: مفهوم المجتمع المدني:

اعتبره Locke هيكلة موحدة و قائمة على قانون مشترك و فضاء للتقاضي قادر على إصدار الإحكام القانونية و معاقبة المجرمين...هذا هو التفاعل هو في إطار المجتمع المدني و إن لم يكن كذلك فهو مازال يعيش في حالة الطبيعة. في حين اعتبر Adam Smith المجتمع المدني هو اقتصاد تجاري و تقاسم العمل مع الإقرار بالحاجة للتعاون و المساعدة المتبادلة، إنه منطق قائم على المبادرة و الحاجة المشتركة للإنسان و المجتمع . بينما ذهب Hegel إلى اعتبار المجتمع المدني موافقا لمبدأ الحرية التي يجب أن تلتزم بقواعد اجتماعية ذات طبيعة أخلاقية لامتصاص أسباب الاستقرار الاجتماعي و السياسي. و على عكسه يرى Karl Marx أن المجتمع المدني تعبير فعلي عن حراك طبقي برجوازي لا يخدم مصالح البروليتاريا مما يوجب تطوير مجتمع سياسي في إطار موحد (ديكتاتورية البروليتاريا) . و مما سبق نرى بأن كل مفكر يحاول أن يدلل على المجتمع المدني وفق خلفيته الفكرية و الأدوات المنهجية و المجال الذي ينتمي إليه و الهدف العلمي الذي يصبو إليه. أما في الفكر السياسي المعاصر فهناك طرحان رئيسان لمفهوم المجتمع المدني[1] :

---

1 – امحند برقوق." دور المجتمع المدن في ترقية الحكم الراشد: مقاربة في الحسبة الديمقراطية " ، ص ص 2–3، الموقع الشخصي، تم تصفح الموقع يوم 2010/05/20 على الساعة 20:35،

- المقاربة الكلية لـ Ernest Gellner الذي يقدم طرحا كلي يعتبر فيه المجتمع المدني تعبيرا فعليا عن الذي تكون فيه الدولة و الاقتصاد منفصلين و أين تلعب الدولة دورها في تنظيم الحياة العامة و تكون مراقبة من بعض المؤسسات ذات الوظيفة الاقتصادية مع تطور الإدراك السياسي الواقعي مما يلغي أي إمكانية لبروز أي حركية للهيمنة الإيديولوجية .
- المقاربة الجزئية التي وضعها Charles Taylor فتقدم ثلاث تصورات حول المجتمع المدني:

– بالمعنى الجزئي فان المجتمع المدني يقصد به مجموعة الجمعيات المستقلة كالعائلة و جماعات المصالح التي لا تقع تحت وصاية الدولة.

– بالمعنى الوظيفي فإن المجتمع المدني يوجد عندما يكون المجتمع ككل قادرا على بناء و تنسيق نشاطاته حول الجمعيات المستقلة و المبادرة في مجالات و اختصاصات وظيفية بعينها كالبيئة أو الثقافة.. بالمعنى الشامل و يقصد بها مجمل الجمعيات التي بإمكانها التوجيه الفعلي لسياسات الدولة.

و نظرا لتعدد التعريفات و تنوعها يأخذ الباحث بالتعريف التالي: " **المجتمع المدني هو مجمل الجمعيات الوظيفية و غير السياسية النشطة و المبادرة و المستقلة و الهادفة لتحقيق الصالح العام في مجتمع أو مجموعة من المجتمعات** " [1] .

<u>ثانيا: أهمية المجتمع المدني المحلي في مكافحة الفساد في المجالس المنتخبة:</u>

يمكن للمجتمع المدني المحلي مكافحة الفساد عبر القنوات التالية:

أ. **<u>التوعية</u>** : يمكن لجمعيات المجتمع المدني الموجودة في الوحدات المحلية القيام بدور فاعل في رفع الوعي العام حول ظاهرة الفساد و مخاطرها، و تعزيز مبادئ الشفافية و المساءلة و النزاهة و جعلها أساسا للتفاعلات المتبادلة بين المواطن المحلي و الأجهزة الإدارية المحلية المختلفة و من بينها المجلس المنتخب، و لا يتحقق ذلك إلا بتطبيق الخطوات التالية :

– محاولة الإبقاء على مكافحة الفساد كمحور اهتمام المواطن المحلي، لترسيخ قيم أخلاقية معارضة للمظاهر المختلفة له و بناء رفض اجتماعي واع بمخاطره، و المساهمة في تغيير الأنماط الاجتماعية السائدة التي تتقبل هذه الظاهرة.

– عقد الندوات الفكرية و الأكاديمية حول مفهوم الفساد و مظاهره المتجددة و سبل الحد منه، على مستوى الوحدات المحلية، و بناء شبكات العلاقات بالمنظمات و الخبراء الرواد في مكافحة الظاهرة، فضلا عن القيام بالدراسات المتعلقة بظاهرة الفساد محليا و وضعها في متناول الجمهور.

---

http://berkouk-mhand.yolasite.com/resources.ترقية%20في%20المدني%20%20المجتمع%20دور/doc

1– نفس المرجع السابق، ص .4.

– القيام بجهود إعلامية واسعة و مستمرة حول قضايا الفساد، عبر نشر المعلومات المتعلقة به عبر وسائل الإعلام لتمكين المواطن من الاطلاع على خلفياته و الدفع به للمشاركة في محاربته و تنمية الإحساس بالمواطنة لدى المواطن المحلي .

– محاولة إرساء الثقافة المدنية عن طريق الدورات التدريبية و التعليمية لأنها تمثل آلية فعالة لمكافحة الفساد، لأن وعي المواطن بأضرار هذا الأخير عليه و على البناء الاجتماعي و الأجهزة الإدارية المحلية و على الدولة نفسها يجعله يبتعد عن ممارسة المظاهر المختلفة للفساد.

– تحريك قضايا الفساد ضد المتورطين فيه، لمنع انتشاره و تفشيه في المجتمع و الحد من ظاهرة اللاعقاب.

– استقطاب و تجنيد الفئات المستقلة و النخب الفاعلة محليا كالصحفيين و رجال الأعمال و الأكاديميين في بناء نظم نزاهة محلية، لأن المكانة الاجتماعية و المناصب التي يشغلها هؤلاء بإمكانها التأثير على المواطن المحلي و الموظفين العموميين ايجابيا من خلال تعزيز القيم المناهضة للفساد .

– توعية المواطن المحلي بالقوانين التي تسير تعاملاته مع الأجهزة الإدارية المحلية و توضيح مضامينها لتفادي الاستغلال السلبي لجهل المواطن بها من طرف الموظفين العموميين، إضافة إلى تعريف الجمهور بالآليات القانونية التي تمكنه من التصدي لمظاهر الفساد [1] .

ب.**الضغط و التعبئة و التأثير** : يؤدي المجتمع المدني دورا حيويا في مكافحة الفساد من خلال التأثير على وضع السياسات العامة و تعبئة و إدارة الموارد التي تعزز المساءلة و شفافية أداء المجالس المحلية للخدمات المكلفة بها، كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية على الأجهزة الإدارية المحلية لما للمجتمع المحل من قدرة على حماية الحقوق و توفير الخدمات الاجتماعية و التوفيق بين المصالح و بذلك يعزز المجتمع المدني من مشاركته في الشؤون العامة و تقوية حكم القانون و محاربة الفساد فهو يؤدي دورا تكميليا لدور الحكومات و ليس بديلا عنها . و يتطلب ذلك :

– الضغط لإقرار قوانين و أنظمة : فقد نجحت المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان في لفت انتباه الرأي العام إلى قضايا الفساد و ساعدت على إحداث إصلاح تنظيمي عن طريق الضغط من اجل سن قوانين توضح الممارسات التي تندرج ضمن مفهوم الفساد و تعاقب المتورطين فيها.

– الضغط على الحكومات و مطالبتها بنشر معلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي لدى فئات المجتمع.

– تنجح مؤسسات المجتمع المدني أحيانا في لعب دور الوسيط بين الحكومة و أجهزتها و مسؤوليها و بين المواطنين، إذ توفر وسائل عملها آليات للمساءلة من جهة و لإيصال شكاوى المواطنين من جهة أخرى .

1– بيتر إيجن. " دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية (برلين: المنظمة الدولية للشفافية، 1998)، ص 95.

ج.**بناء شبكات محلية و وطنية و إقليمية لمكافحة الفساد:**

لأن نجاح مؤسسات المجتمع المدني المحلي و تمكينها من أداء عملها و تقويتها يتطلب تنسيق جهودها مع نظيرتها في الهيئات المحلية الأخرى داخل الدولة الواحد و حتى خارجها، لأن ذلك يمكنها من الاستفادة من التجارب الأخرى خاصة في مجال محاربة الفساد، و وضع آليات و أطرِ تكفل التبادل المنتظم للمعلومات بينها، و ذلك عبر :

- إنشاء بنوك معلومات على المستوى المحلي و الإقليمي و وضع قواعد بيانات للمنظمات العاملة في مجال مكافحة الفساد و التنسيق بينها في تبادل المعلومات و الخبرات و التجارب.
- الاستعانة بتكنولوجيات الإعلام و الاتصال كإنشاء مواقع الكترونية و مدونات، لضمان سهولة الاتصال و الابتعاد عن ضغوطات الأنظمة السياسية من جانب، و لضمان مشاركة اكبر قدر من المواطنين المحليين لسهولة الاتصال و التفاعل الالكتروني من جانب آخر[1] .

المطلب الثاني: أهمية التعاقدات الخارجية في الحد من الفساد

لقد صاحب انهيار المعسكر الاشتراكي و ظهور ما يعرف بالعولمة انتشار كبير للقيم الرأسمالية في معظم دول العالم التي أصبحت تأخذ بالنموذج الاقتصادي الأمريكي، حيث أصبح القطاع الخاص يمثل جزءا كبيرا من العملية الاقتصادية خاصة في مجال الخدمات .

و على مستوى الوحدات المحلية أخذت الخصخصة عدة أشكال و أساليب، ففي بعض الدول تم إنتاج الخدمات عن طريق المؤسسات العامة و المحلية مقابل فرض رسوم على هذه الخدمة.

و في البعض الآخر يتم التعاقد على تقديم الخدمة مع منظمات القطاع الخاص في إطار ما يعرف بالإسناد للغير Contracting Out أين يقتصر دور الدولة و الحكومات المحلية على تحديد نوعية و مواصفات الخدمات المطلوبة و الإشراف على أدائها بشكل جيد.

في حين يستطيع القطاع الخاص المحلي في دول أخرى الدخول كشريك و منافس للمؤسسات العامة و الحكومات المحلية مما يؤدي إلى إذكاء روح التنافس و تحسين مستوى أداء الخدمات العامة و توسيع البدائل المتاحة أمام المواطنين .

أما بعض الدول، فتلجأ لإصدار تذاكر للمواطنين المحليين المحتاجين للحصول على السلع و الخدمات من القطاع الخاص .

---

1 – عبد الرحمان الكواكبي،" المجتمع المدني العربي و دوره في مكافحة الفساد" ، في نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد(لبنان، المركز اللبناني للدراسات، 2005) ، ص ص 140-141 .

و أحيانا تقوم الدول أو الهيئات المحلية ببيع أصول الأجهزة أو المؤسسات العامة كليا أو جزئيا للقطاع الخاص مع وجود قدر ضئيل من التدخل الحكومي لا يتعدى حدود الإشراف و التنظيم[1] .

أولا : التعاقد مع الغير على المستوى المحلي :

التعاقد مع الغير أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص و تقليص وظائف الحكومة، بحيث يصبح دور هذه الأخيرة هو التوجيه steering و ليس التجديف rowing. و يعود ظهور هذا النمط من الخصخصة محليا إلى عجز الهيئات و الأجهزة المحلية عن تقديم الخدمات العامة بكفاءة و فعالية، مما اجبرها على السماح للشركات الخاصة و الهيئات العامة للمنافسة من اجل عقود الخدمات مما سمح بتقليص تكاليف السلع و الخدمات للمواطن المحلي و زيادة كفاءة تقديمها.

و فيما يلي الحالات الأكثر شيوعا للتعاقد مع الغير في الوحدات المحلية:

- الارتفاع النسبي للتكلفة عند التقديم المباشر للخدمات من طرف المؤسسات العمومية مقارنة بالموردين أو المتعاقدين الخارجيين.

- المدن الكبيرة و الصغيرة التي تدفع أجورا مرتفعة للموظفين.

- الحكومات التي تقدم سكانا قليلين و لكنها تقع في مناطق مترو بولية لديها نزعة اكبر للتعاقد الخارجي فهذه الحكومات تجد صعوبة في تحقيق اقتصاديات الحجم.

- المدن التي تقدم نطاقا كبيرا من الخدمات فالحكومات المحلية في هذه الحالة لديها القدرة أفضل على مقارنة التكلفة بين البرامج[2] .

و نظرا لانتشار التعاقد مع الغير محليا على نطاق واسع في كثير من الدول، سنحاول عرض تجارب ناجحة لمجموعة من الدول .

- **فرنسا:** يقوم القطاعان العام و الخاص بإنشاء شركات تمويل و تشغيل مشروعات البنية الأساسية، و توضح التجربة الفرنسية أهمية و صعوبة تنظيم عملية التعاقد الخارجي نظرا لكونها تتطلب آليات رقابية قوية لتفادي مظاهر الفساد المختلفة في منح عقود الامتياز. و لذلك تم إنشاء هيئة للخدمات العامة سنة 2000 لمساعدة البلديات في مفاوضات العقود و وضع اللوائح. و أصدرت عدة قوانين منذ 1995 التي

---

1 – عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مرجع سابق، ص ص 132–133.

2 – مصطفى بلعور و بومدين طاشمة . " الإدارة المحلية والتنمية في ظل التحول إلى القطاع الخاص: دراسة في خبرات بعض الدول في مسألة التعاقد مع الغير" ، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص 2.

أكدت على المزيد من الشفافية و المكاشفة العامة من جانب الحاصلين على الامتيازات و هو ما اثر ايجابيا على الثقة في عقود الامتيازات .

- **هولندا:** يمكن فيها للبلديات أن تتعاقد مع شركات خاصة لتقديم خدمات معينة كالنظافة و الحدائق العمومية. كما يمكن أن تتعاقد البلديات مع أفراد و جمعيات تطوعية كالنوادي الرياضية أو خدمات الإسعاف التي يديرها الخواص، حيث تقوم 60 % من المجالس البلدية بالتعاقد مع شركات خاصة لإدارة الخدمات.
- **ايطاليا** : يتم إسناد الخدمات مثل النظافة لمنظمات خاصة على أن يقتصر دور السلطات المحلية على تحديد مستوى الخدمات و تمويلها جزئيا أو كليا فضلا عن الاهتمام المتزايد بالعمل التطوعي في تقديم العديد من الخدمات الثقافية و الاجتماعية[1] .
- **كوريا الجنوبية:**

تلعب الهيئات المحلية دورا مهما في تفعيل عملية التنمية المحلية في كوريا الجنوبية، و تهدف إلى الارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطن و تحقيق الرخاء و الرفاهية للمجتمع بصفة عامة، ولذلك تنتهج عدة سياسات مختلفة مثل:

أ . الخصخصة: لقد أدت الأزمة الاقتصادية التي عرفتها كوريا في النصف الأخير من القرن العشرين إلى توجه الحكومة بقوة نحو القطاع الخاص والخصخصة كأحد أهم وسائل الإصلاح الاقتصادي، مما ساعد على تحقيق خطوات ايجابية في المسار التنموي .

ب . التعاقد الخارجي: في سنوات الثمانينات اتجهت كوريا الجنوبية نحو التعاقد الخارجي كأحد أفضل الوسائل لتوفير الخدمات العامة في الدولة، حيث كان من المتوقع أن يقلل هذا النظام من تبديد الموارد من خلال التنافس بين الجهات الخاصة والذي من شأنه أن يعزز من كفاءة الحكومة في الإمداد بالسلع والخدمات اللازمة، و رغم أن المدن الكبرى الكورية تعاقدت مع شركات خاصة لتقديم خدمة جمع القمامة من المدينة، إلا أن تلك الشركات قامات برفع أسعار الخدمات أو حتى تقليل جودتها بسبب ضعف التنسيق مع الهيئات المحلية، مما كان يضطر الحكومة للتدخل لتحسين مستوى الجودة فيزيد ذلك بشكل كبير من تكاليف إنتاج الخدمات.

ج . الشراكة: سجلت إحدى الإحصائيات أكثر من 191 مشروع شراكة بين الحكومات المحلية و شركات خاصة من أجل تنفيذ مشروعات معينة وهناك 3 أنواع للشراكة، فهناك الشراكة مع المنظمات والجهات الخاصة مثل الشركات، والمنظمات غير الحكومية، والجامعات ومراكز الأبحاث والدراسات، كما توجد شراكة مع المواطنين أو المجموعات، بينما يوجد نوع أخير من الشراكة وهي الشراكة مع جهات قطاع عام، إلا أنها أقل أنواع الشراكة حدوثا.

1- عبد الوهاب، المرجع السابق .

د . المشاركة الشعبية: يستطيع المواطنون المشاركة في التنمية المحلية، من خلال وسائل وسبل مختلفة أهمها: تقديم مطالبهم عن طريق أعضاء المجالس المحلية، وحق المواطنين في مساءلة المسئولين، خاصة جماعة الضغط، وأحيانا تنظم الهيئات المحلية جلسات للاستماع لآراء المواطنين فيما يتعلق ببعض السياسات المهمة.

هـ . جماعات وهيئات المجتمع المدني: يوجد في كوريا ما يقرب من 20 ألف منظمة غير حكومية و هو ما يعكس الدور المتنامي للقوى المدنية فمنذ النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي ارتفع عدد المنظمات غير الحكومية بشكل ملحوظ، منها على سبيل المثال: الهلال الأحمر لجمهورية كوريا، الاتحاد الكوري للنشاط البيئي، واتحاد المستهلكين الكوري، والمعهد الكوري لسياسات المرأة، ومن أبرز هذه المنظمات المدنية على المستوى المحلي الائتلاف الجماهيري للعدالة الاقتصادية (CCEJ)، والتضامن الشعبي للديمقراطية المشاركة (CCEJ)، وتعرف كلتاهما بجهودها الملحوظة في دعم الاستقلال المحلي. وتم إنشاء في عام 1989 (CCEJ) وكانت تتضامن من أجل الديمقراطية والعدالة وتنمية المجتمع الكوري وقد لعبت هذه المنظمة من خلال فروعها المحلية دورا فعالا في توعية وتثقيف القادة المحليين من أجل مشاركة سياسية فعالة وتنمية محلية مستدامة، واستطاعت(CCEJ) من خلال فروعها المحلية مراقبة أمور كل من الإدارتين المحلية والمركزية، إلى جانب تعليم المواطنين وتوعيتهم بضرورة المشاركة في العملية الديمقراطية، وتسعى (CCEJ) إلى التركيز على المحليات، من خلال المنظمات الشعبية المستقلة المتمركزة حول احتياجات عالية الكفاءة للتنمية على المستوى القومي، وعلى الجانب الآخر تركز الـ PSPD التي تم إنشاؤها عام 1994 على قضايا الإصلاح السياسي ومنها قضية استقلال المحليات [1] .

- **دول أوروبا الشرقية:**

لكل من الوحدات المحلية و القطاع الخاص دور معين كما يلي:

أ . الوحدات المحلية: تختلف مساهمات الإدارة المحلية في تقديم الخدمات بحسب نطاق وحجم الصلاحيات المخولة لها وإن كانت كل هذه الإدارات تتشابه في بعض الخصائص فيما يخص تقديم هذه الخدمات. فعلى سبيل المثال تساهم جميع الهيئات المحلية في دول أوروبا الشرقية في تقديم خدمات الطرق العامة، خدمات التعليم الأساسي، التخطيط المحلي، المنتزهات العامة مؤسسات الحضانة.

و بالتالي فإن الهدف الرئيسي من قيام السلطات المحلية بتقديم الخدمات العامة هو التقرب أكثر من المواطنين المحلي نظرا لكونها الأقدر على التعبير عن احتياجاتهم والأقدر على توصيلها. فالدول تختلف في نظرتها للمستوى الذي يمكن من خلاله تقديم الخدمات التي يمكن تقديمها للمواطنين من خلال السلطات المحلية. ففي صربيا مثلا، تقتصر الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية على تلك التي نص

1 – عبد الوهاب، الإدارة المحلية و البلديات العربية، مرجع سابق، ص ص 62-63.

عليها القانون صراحة و هو ما أدى إلى نوع إلى الارتباك و الغموض في قدرة هذه السلطات المحلية على توصيل الخدمات للمواطنين فهي غير قادرة على تحديد الخدمات التي من حقها أن تقدمها مع تزايد و تنوع مطالب و حاجيات المواطنين المحليين .

ب . دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة: يتم تقديم هذه الخدمات من خلال بعض الهيئات التي تنشئها الوحدات المحلية أو التابعة للوزارات المركزية، وبالرغم من أن عملية تقديم الخدمات الاجتماعية ما هي إلا نتاج للعملية السياسية التي تتضمن في طياتها حسابات الموازنة، إلا أن السلطات المحلية تنادي الآن من خلال تشريعاتها بضرورة إدماج القطاع الخاص في عملية توصيل الخدمات سواء كان القطاع الخاص الأهلي أو الشركات العالمية، هذا الإدماج يتم من خلال أكثر من استراتيجية مثل حقوق الامتياز، والتراخيص، ولكن هناك استراتيجية التعاقد التي أدت إلى تقليل النفقات، ورفع الكفاءة والقدرات المحاسبية لدى الإدارات المحلية[1].

وفي رومانيا قامت الحكومة عام 1994 بتطبيق نظام التعاقد مع الغير في الرعاية الصحية، هذا النظام هدف إلى دعم الرعاية الصحية الأولية، ودعم الرعاية الوقائية وخاصة في المناطق الريفية، اعتمد هذا النظام على المنافسة ما بين الأطباء والحوافز المالية القائمة على الأداء، وقد أدى هذا النظام إلى رعاية صحية أفضل، ترتبت عليها زيادة رضاء المواطنين، وزادت مرتبات الأطباء، ولكن المشكلة كانت في عدم ثقة المرضى في الرعاية الصحية الأولية التي تقدمها الحكومة بالمجان.

وقد انتهجت الحكومة الرومانية سياسة تهدف إلى تحسين الخدمة الصحية الأولية والانتقال من العلاج إلى الرعاية الوقائية وتحسين وتوصيل الخدمات خاصة في المناطق الريفية، وبدأت بتطبيق نظام العقود في 8 مقاطعات من 40 مقاطعة داخل الدولة، لتخدم حوالي 4 ملايين نسمة فينا بين عامي 1994 . 1996، وتطور هذا النظام نحو إنشاء تأمين صحي يتم تمويله بنسبة 7 بالمائة من الناتج المحلي، يعتمد هذا النظام على عمل عقود مع الأطباء من خلالها أصبحوا موظفين داخل المستشفيات لمدة عام واحد في الثماني مقاطعات، كانت وظيفة الأطباء تتلخص في الرعاية العلاجية والوقائية المجانية للمواطنين الذين يرعاهم كل طبيب، هذه العقود هي ما تسمى بطبيب الأسرة، ويمكن للأسرة أن تختار الطبيب الخاص بها وأن تغيره بعد ثلاث أشهر، كل طبيب لا بد أن يكون لديه ما بين 500 . 1500 مريض، ويحصل الطبيب على المرتب الخاص به، سواء طلب الفرد الخدمة أم لم يطلبها، ويمكن للطبيب الحصول على مرتب أكبر إذا ما انتقل إلى المناطق التي تعاني عجزا في عدد الأطباء، كما يزيد المرتب في الظروف الصعبة، في الليل وفي العطل.

1 – بلعور و طاشمة، مرجع سابق، ص ص 4-5.

وفي عام 1998، تم إصدار قانون للتأمين الصحي والذي جسد تجربة العقود في الثماني مقاطعات وأصبح الأمر معمم على مستوى الدولة، هذا النظام أدى إلى ارتفاع مستوى الرعاية الصحية كما و كيفا[1].

- **بريطانيا:**

بدأ الحديث عن منح دور أكبر للقطاع الخاص في عملية التنمية على المستويين القوي والمحلي مع قدوم حكومة حزب المحافظين (1979 إلى 1997). وفي أثناء تلك الفترة، عملت الحكومة المركزية على تأكيد إيجابيات المسئولية المالية للوحدات المحلية، ومراعاة اعتبارات التوازن بين السعر الذي يدفعه الجمهور في الخدمة وتكلفتها الفعلية، واستخدمت وسائل رقابية ضاغطة على الوحدات المحلية لدفعها في طريق الخصخصة.

كما تم دعم سياسة تغليب الكفاءة كمعيار أساسي لاتخاذ القرار بواسطة مجموعة من القوانين التي تناولت بيئة تقديم الخدمات، حيث كانت الحكومة تهدف من ذلك التطور إلى الحد من السيطرة الاحتكارية للوحدات المحلية في مجال تقديم الخدمات، وأن تؤسس لاقتصاد مختلط، من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة لدافعي الضرائب المحليين.

وتم انجاز ذلك، من خلال الاعتقاد بأهمية التعاقد الخارجي أو تحويل الأنشطة الخدمية إلى خارج الوحدات المحلية. و تم التعامل مع ذلك من خلال المناقصات التنافسية الإلزامية، في تقديم بعض الخدمات مثل صيانة الطرق، وتنظيف الشوارع، وإدارة الإسكان، ودعم الخدمات. وفي مجال الخدمات التي لا يناسبها نظام المناقصات التنافسية الإلزامية (CCT)، أدخلت الحكومة نظام الاقتصاد المختلط بطرق أخرى، مثل فصل البائعين عن مقدمي الخدمة في نطاق الخدمات الاجتماعية، واستخدام التعاقد الخارجي مع متعاقدين من القطاع الخاص.

وبمجيء حكومة حزب العمال إلى الحكم عام 1997، لم تعبر الحكومة في البداية عن تفضيلها للقطاع الخاص في كل مجالات التنمية المحلية، إلا أنها تبنت دخول القطاع الخاص في مجالات معينة بغرض تحديث الخدمات. وتعد مبادرة التمويل الخاص (PFI)، وبرامج المشاركة العامة . الخاصة (PPP) من النماذج على تفضيل التمويل من خلال القطاع الخاص في ظروف معينة. و تقدم كل منها وسيلة بديلة لتمويل مشروعات الاستثمار العامة بدلا من الاقتراض من الحكومة المركزية[2].

1- بلعور و طاشمة، مرجع سابق، ص ص 3-4 .

2 - عبد الوهاب، نفس المرجع السابق، ص ص 65-67 .

ثانيا : أية دور للخصخصة في التصدي للفساد محليا :

يلعب القطاع الخاص دورا مهما في التصدي لانتشار ظاهرة الفساد في القطاع العام المحلي و أجهزته المختلفة و على رأسها المجالس المنتخبة المحلية. لأن المنافسة التي يفرضها وجود فاعل ثان يقدم الخدمات العامة للمواطنين تفرض على المرافق العامة تحسين أدائها حتى تحافظ على زبائنها، و المنافسة بين القطاعين العام و الخاص ضرورية للكفاءة التوزيعية التي تهتم بالاستجابة للأولويات في توزيع الموارد بين الخدمات و المناطق، و كذلك أيضا الكفاءة الإنتاجية التي تهتم بإنتاج الخدمات بأقل تكلفة، بمعنى أن المؤسسات العامة المحلية تصبح أكثر اهتماما بتأدية مهامها بشكل فعال و كفء في ظل سوق تنافسية للخدمات، لان العكس يعني خسارة نصيبها في السوق .

و لا يقتصر التنافس بين القطاعين على تقديم الخدمات بل أيضا في القطاع الخاص ذاته، و بالتالي فإن توفر قدر كبير من البدائل و الأطراف التي تقدم الخدمات للمواطن المحلي يجعل هذا الأخير بمنأى عن اللجوء للممارسات الفاسدة من رشوة و غيرها للحصول على الخدمات.

إضافة إلى ذلك، تعمل المؤسسات الخاصة على توفير قدر معين من الشفافية في تعاملاتها مع الهيئات المحلية، أي أن حصول المؤسسة الخاصة على العقود يفترض وجود آليات قانونية واضحة مما يمنع الموظف العمومي من التصرف و تأويل المواد القانونية بالشكل الذي يخدم مصالحه .

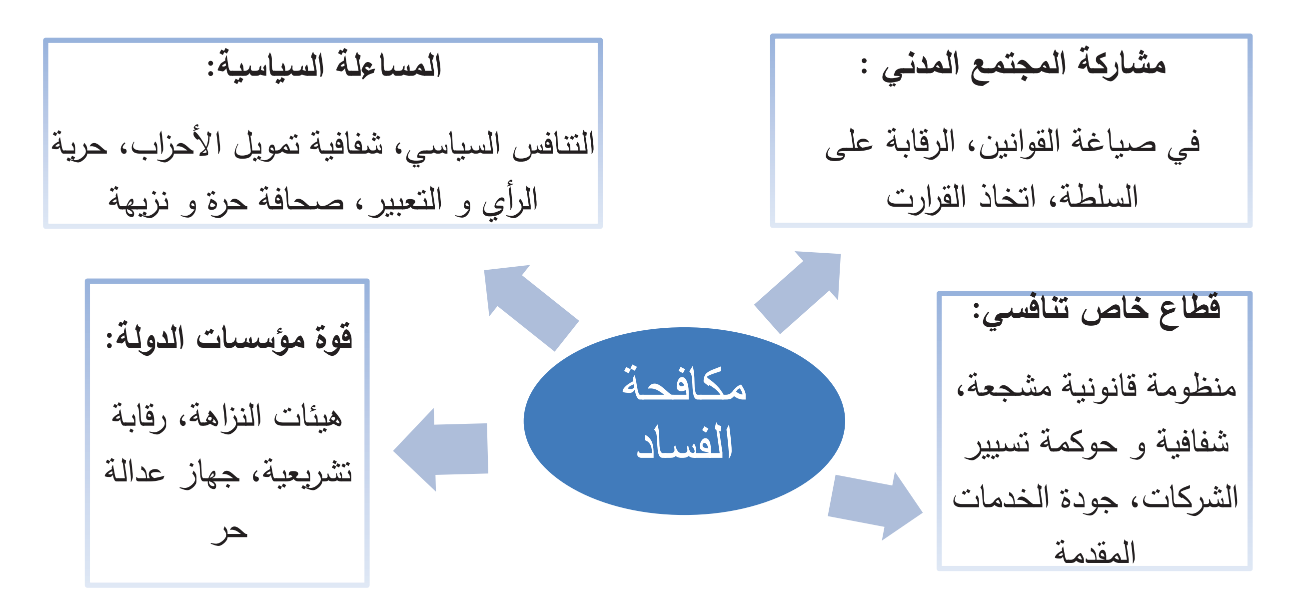
و في سياق آخر، قد تلعب وسائل الإعلام الخاصة دورا رائدا في مكافحة الفساد في الهيئات المحلية نظرا لعدم خضوعها للضغوط التي تتعرض لها نظيرتها العمومية.

من جهة أخرى، قد تشارك المؤسسات الخاصة في صنع القرار المحلي نظرا لتجربتها الميدانية و اتصالها المباشر مع المواطنين المحليين، مما يمنع قيام الموظفين العموميين بصنع و صياغة سياسات عامة و قوانين تخدم مصالحهم الخاصة [1].

---

1 – " Fighting corruption with the private sector " . seen in 15/1/2011 at 15:30 http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/fighting-corruption-with-the-private-sector.html .

شكل 4 : مكافحة الفساد من خلال آليات و فواعل الحوكمة المحلية



المصدر : Kaufmann and Dininio, cit, p 20, edited

خلاصة و استنتاجات

مما سبق نستنتج أن خطورة ظاهرة الفساد تكمن في كونها لا تتعلق بفاعل اجتماعي بعينه أو بمستوى محدد او بمجال ما، كما أن آثاره تمتد لتشمل كل الأنساق الاجتماعية الفرعية، فالفساد ظاهرة متشعبة و خطيرة على مختلف مكونات الدولة و المجتمع، و ذلك بسبب تنوع أوجهها و مظاهرها، و اختلاف الأسباب التي تؤدي إليها و هو ما جعل مكافحتها أمرا صعبا .

و تعتبر االحوكمة المحلية و بفضل تعدد آلياتها و ارتباطها بظواهر حديثة و تعدد فواعلها وسيلة فعالة لمكافحة الفساد و الحد من انتشاره، حيث ان اشراك المجتمع المدني و القطاع الخاص الى جانب المؤسسات الرسمية التي تعنى بمكافحته و اصلاح نظم الادارة المحلية و جعلها تقوم على الشفافية و المساءلة و المشاركة المجتمعية من شانه توفير بيئة مثبطة لتفشي الفساد و الحد من الاسباب التي تؤدي الى حدوثه .

و لا يمكن ارساء نظام حوكمة محلية متين إلا بتوفر بيئة ملائمة كمنظومة قانونية واضحة و مناخ ديمقراطي حقيقي و فواعل سياسية و اجتماعية نشطة و وعي سياسي للمواطنين على المستويين الوطني و المحلي .

تمهيد:

سيحاول الباحث من خلال هذا الفصل تأكيد الفرضيات المقترحة باختبار العلاقة بين كل من الفساد في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر و مدى الاعتماد على مبادئ الحوكمة في الهيئات المحلية الجزائرية مع التركيز على أوجه القصور التي تميز آليات مكافحة الفساد في الجزائر.

المبحث الأول: واقع الفساد في المجالس المحلية بالجزائر

إن إدراك الظواهر الاجتماعية كميا من أهم العراقيل التي تواجه دارسيها نظرا لطبيعة الفواعل الاجتماعية و الإنسانية خصوصا التي تتميز بالتغير تارة و اللامصداقية تارة أخرى، إذ يكون من الصعب قياس تصرفات و سلوكيات الأفراد أو المنظومات الاجتماعية المختلفة أو الحكم على ظواهر إنسانية من خلال مؤشرات معينة.

و في هذه الدراسة فإن قياس كل من الحوكمة المحلية و الفساد في الجزائر يواجه عدة تحديات من بينها غياب مفهوم متفق عليه أو إجماع من طرف الباحثين حول إشكالهما و أبعادهما المختلفة، و يؤدي إلى تعدد التصورات حسب البناء الفكري للباحث و حتى أفراد مجتمع البحث الذين تتنوع رؤيتهم للمفاهيم المدروسة، و بالتالي صعوبة بناء مقاييس و مؤشرات تعطي فهوما دقيقة و تفسيرات للظاهرة الإنسانية.

و في حالة الجزائر فإن غياب إحصائيات رسمية حول حالة الحوكمة المحلية أو مدى انتشار الفساد في الجزائر المحلية المنتخبة أدت إلى الاستعانة بالدراسات الأجنبية لتقييم الظواهر كميا و لو كانت أحيانا محل تحفظ الخبراء المحليين لخضوعها لاعتبارات سياسية و معطيات متعلقة بالبلدان و الأطراف الممولة للمنظمات و المراكز التي تقوم بها، كما أن الاعتماد على الإحصائيات القضائية للمتورطين في جرائم الفساد لا يعتبر مقياسا دقيقا خاصة إذا كانت الإحصائيات مصدرها جهات حكومية[1].

و في هذا المبحث سيقوم الباحث بتوضيح المنظومة القانونية التي تسير نشاط المجالس المحلية المنتخبة للحكم على مدى تطابقها مع الحوكمة المحلية فيما يلي من البحث، إضافة إلى إعطاء صورة عن حالة الفساد في الجزائر عموما و في المجالس المحلية خصوصا حتى نتمكن من الربط بين متغيرات الدراسة و الإجابة عن الإشكال المطروح.

---

1 – Nathaniel Heller, " Defining And Measuring Corruption: Where Have We Come From, Where Are We Now, And What Matters For The Future? " , in Corruption, Global Security, And World Order , Editor : Robert I. Rotberg (Cambridge, American Academy Of Arts & Sciences, 2009), p 54.

المطلب الأول: البعد القانوني لعمل المجالس المحلية في الجزائر

إن الهدف الرئيس لتطبيق اللامركزية هو حل المسألة الديمقراطية في الدولة و تجسيد مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة و لذلك تسمى في الكثير من البلدان بالحكم المحلي، كما أن ازدياد وظائف الدولة و تعقدها و تنوعها بشكل أكبر و اختلافها باختلاف المناطق الجغرافية خاصة في الدول ذات المساحة الكبيرة كالجزائر، جعل من العمل بنظام الإدارة المحلية أمرا محتوما . إلى جانب ذلك فإن مدى شرعية السلطة السياسية في الدولة و مدى مصداقيتها أصبح مرهونا بما تقدمه للمواطن من خدمات بشكل سريع و دائم و مضطرد و مرض. و عليه فإن الجماعات المحلية خاصة القاعدية منها كالبلدية و الولاية تشكل نقطة الالتقاء الأولى بين المواطن و الدولة و هي القناة التي تقدم من خلالها هذه الأخيرة خدماتها للمواطن، و هي أيضا الإطار الذي يعبر من خلاله المواطن عن مواطنته و تتحقق الاستجابة لمطالبه.

إن اللامركزية تسمح بإنشاء جماعة إقليمية و مؤسسات عمومية ذات طابع إداري و تتكفل بالأمور الاقتصادية و الاجتماعية و التقنية .

أما بالنسبة للتجربة الجزائرية فقد اعتبرت الجماعات المحلية و خاصة البلدية الخلية القاعدية للأمة و شكلت منذ 1967 اللبنة الأولى للدولة الجزائرية تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة [(1)].

و سنحاول في هدا المطلب معرفة أهم أسس و مميزات نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

أولا : نشأة و تطور المجالس المحلية في الجزائر

إن نشأة نظام الإدارة المحلية في الجزائر يعود إلى القرن السادس عشر (1516 م) إبان الحكم العثماني للجزائر، مما يجعله من أقدم النظم المحلية. و يمكن تقسيم أهم الفترات التي مر بها هذا النظام إلى 4 فترات رئيسية:

1.نظام البايلك في العهد العثماني :

حيث كانت البلاد مقسمة إقليميا إلى أربعة مناطق تسمى كل واحدة منها بالبايلك و هي بايلك السلطان و تضم العاصمة و ضواحيها و بايلك التيطري و عاصمته المدية و بايلك الغرب و عاصمة وهران و بايلك الشرق و عاصمته قسنطينة .

و عموديا يندرج تحت كل بايلك تنظيمات إدارية اقل حجما و هي : البلدة و المنطقة و الوطن، أما فيما يخص بنية البايلك كهيئة فقد كان يضم كلا من الباي و ديوان الباي و المجلس الاستشاري و المصالح

---

1 – مصطفى دريوش، " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة" ، مجلة النائب، العدد 1 (2003): ص 45 .

الإدارية بالبايلك . و كانت اختصاصات الباي تتعلق أساسا بالمحافظة على النظام و الأمن العموميين و الحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين و السهر على جباية الضرائب .

أما بعد بداية الاستعمار الفرنسي للجزائر منذ 1830 م، و ظهور المقاومة الشعبية بقيادة الأمير عبد القادر الذي تمت مبايعته كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، فقد تم تنظيم الدولة على المستوى المركزي بقيادة الأمير عبد القادر كرئيس للدولة و مجلس للحكومة و مجلس استشاري يعبر عن السلطتين التشريعية و القضائية، فضلا عن المؤسسات المحلية التي تمت هيكلتها على غرار الهيئات المركزية، نظرا لتفويض خلفاء للأمير بسلطات كبيرة عبرت عن وجود لامركزية واسعة، حيث كانت أول دولة جزائرية آنذاك مقسمة إقليميا إلى ثمانية ولايات و على رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثلا للدولة و خليفة للأمير، مع وجود ديوان و شرطة الولاية و مجلس الشورى الولائي[1].

2.نظام المجالس المحلية في ظل الاحتلال الفرنسي:

لقد قسمت الإدارة الفرنسية الجزائر في الفترة الممتدة من 1830 إلى 1887 إلى ثلاثة أقاليم:

- **أقاليم مدنية:** يقطنها المستوطنون الأوربيون و كانت تسير وفق نفس القوانين السائدة في فرنسا.
- **أقاليم مختلطة** : كانت تضم عددا من الأوربيين و فئة قليلة من الجزائريين، حيث تخضع هذه الأخيرة للإدارة العسكرية في حين تخضع الأولى للإدارة المدنية، و من اجل تسهيل الاتصال بين الحاكم و المحكومين من الجزائريين تم إنشاء المكاتب العربية منذ 1844 م تكون مسيرة من ضباط الجيش الفرنسي بهدف السيطرة و التحكم في السكان الأصليين .
- **أقاليم عسكرية:** يقطنها الجزائريون و تخضع للإدارة العسكرية [2] .

أما في المرحلة الثانية من الوجود الاستعماري الفرنسي بالجزائر، فقد تم اعتبار الجزائر ملحقة بفرنسا و تم تقسيمها إلى 3 عمالات (ولايات) وهي الجزائر و وهران و قسنطينة، حيث كانت تخضع نسبيا للقانون المتعلق بالمحافظات و العمالات في فرنسا و دلك مند التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية Territoires Civiles إلى حين صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري في الجزائر، و مع نهاية الوجود الاستعماري بالجزائر كانت هناك 15 عمالة و 91 دائرة Arrondissements.

و قد كان نظام العمالات إبان الاستعمار الفرنسي يعبر عن عدم التركيز الإداري لأنه لم يكن استجابة للاهتمامات و المصالح المحلية بقدر ما كانت العمالة مجرد وحدة محلية إدارية لتقوية الوجود الاستعماري و إحكام قبضتها على مختلف مناطق الجزائر .

و إداريا، كانت العمالة تسير تحت إشراف الأطراف التالية:

---

1 - ناجي عبد النور، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة "، دفاتر السياسة و القانون، جامعة ورقلة، العدد1 (جوان 2009): ص 154 .

2 – نفس المرجع السابق .

– الوالي Le Préfet: تحت السلطة الرئاسية للحاكم العام Gouverneur Général (تم استحداث هذا المنصب منذ 1835 م و هو تابع لوزارة الحرب و يتمتع بصلاحيات واسعة). و يساعد الوالي في مهامه نائبان له Sous–Préfets في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

– مجلس العمالة Conseil De Préfecture: يمارس مهامه تحت إشراف الوالي، و يتكون من موظفين معينين من السلطة المركزية الحاكم العام و تتنوع اختصاصاته بين الإدارية و القضائية.

المجلس العام Conseil Général: كان أعيان البلد المعينون يمثلون أعضاءه، إلى غاية صدور نظام الانتخاب سنة 1908 الذي انشأ هيئتين انتخابيتين هما المعمرون و الأهالي بحيث تتحدد نسبة التمثيل للجزائريين بـ 5/2 من مجموع أعضاء هدا المجلس سنة 1944 بعدما كانت ¼ سنة 1919 م [1] .

أما الوحدات الأقل من العمالات فكانت البلديات و قد وجدت في تلك المرحلة 3 أصناف هي:

- **البلديات الأهلية** Communes D Indigènes : و قد وجد هدا الصنف في مناطق الجنوب الصحراوية، و بعض المناطق الصعبة و النائية في الشمال، و تولى تسيرها إلى جانب رجال الجيش الفرنسي بعض الأعيان المعينين من الجزائريين تحت تسميات مختلفة كالقائد و الأغا و الباش أغا و الخليفة و شيخ العرب .
- **البلديات المختلطة** Communes Mixtes: و كانت تمثل نسبة كبيرة من الإقليم الجزائري، و توجد في المناطق ذات الأقلية الأوروبية بالقسم الشمالي من الجزائر، و ترتكز إدارتها على هيئتين رئيسيتين هما:

– المتصرف Administrateur: و يخضع للسلطة الرئاسية للوالي من حيث التعيين و الترقية و التأديب.

– اللجنة البلدية : و يرأسها المتصرف مع عدد من المنتخبين من الفرنسيين و بعض الجزائريين الدين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم على العروضية .

- **البلديات ذات التصرف العام** Communes De Plein Exercice: تمت إقامتها في الشمال خاصة في المدن و المناطق الساحلية، تتمتع بصلاحيات كاملة على غرار نظيرتها في فرنسا و تخضع للقانون البلدي الفرنسي Code Communal الصادر في 5 أفريل 1884 و الذي يقر بوجود هيئتين هما :

– المجلس البلدي Conseil Municipal: و هو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية من الأوروبيين و الجزائريين له صلاحيات متعددة، و تفاوت الوضع الانتخابي للجزائريين كناخبين و منتخبين حسب الفترات السياسية، لكن نسبتهم بقيت دائما محدودة.

– العمدة Le Maire: و يتم انتخابه من بين أعضاء المجلس البلدي.

1 – محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004)، ص ص 112–113.

و بعد اندلاع الثورة التحريرية سنة 1954 م لجأت السلطات الفرنسية إلى التأكيد على الطابع العسكري للبلديات بإحداث الأقسام الإدارية الخاصة Sas في المناطق الريفية، و الأقسام الحضرية Sau في المدن و هي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا في إدارة و تسيير البلديات [1].

3.نظام المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية:

يمثل مؤتمر الصمام سنة 1956م مرحلة هامة من الثورة التحريرية الجزائرية الذي عرف تنظيمها و هيكلتها، و تقسيم الجزائر إلى 6 ولايات، وقسمت الولايات إلى مناطق و المناطق إلى نواح و النواحي إلى قسمات. و كانت الولاية تسير جماعيا من خلال مجلس الولاية (الذي كان مؤطَرا بأجهزة و مكاتب و هياكل إدارية) الذي يتكفل بالشؤون السياسية و العسكرية و الاتصال و الإخبار . إضافة إلى الولايات، فقد أنشأت قيادة الثورة المجالس الشعبية البلدية موازية للإدارة الاستعمارية لتأطير المواطنين و تنظيمهم و ربط اتصالهم بالجيش و جبهة التحرير الوطني. و قد شملت هده المجالس جزءا كبيرا من الجزائر خاصة في القرى و الأرياف و كانت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، و قد شملت اختصاصاتها التعليم و محو الأمية و الشؤون الدينية إضافة إلى الشؤون المالية و التمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى و الأحياء [2] .

4.نظام المجالس المحلية بعد الاستقلال:

باعتبار الدستور أسمى نص قانوني يمكن القول بان الدستور الحالي للجزائر، قد كرس نفس المبادئ التي وردت في دستوري 1976 و 1989 م حيث ينص على:

المادة 14: المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية.

المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعات القاعدية.

المادة 16: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية [3] .

أما بالنسبة للقوانين الأخرى، فالملاحظ أن الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية قد خلق فراغا إداريا خاصة مع المشاكل التي كانت الجزائر تعاني منها خاصة على المستوى القاعدي كالفقر و الجهل و تفشي الإمراض و البطالة و غيرها من مخلفات الاستعمار. و حتى تتمكن الدولة من تجاوز هدا الوضع قامت بمحاولة الإصلاح الإداري بداية بتقليص عدد البلديات لتيسير تسييرها من 1500 بلدية إلى 687 و تعيين مند وبيات خاصة Délégations Spéciales تشكلت أساسا من ممثلين عن قدماء المجاهدين و أعضاء الحزب. كما تم تنظيم دورات تدريبية و ملتقيات لتأهيل موظفي البلديات للقيام بالأعمال الإدارية.

---

1 – نفس المرجع السابق، ص ص 37-39 .

2- ناجي، مرجع سابق، ص 155.

3- الدستور الجزائري.

ففي دستور 1963م، نصت المادة 9 على أن البلدية أساس للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية، بينما نص ميثاق الجزائر لسنة 1964م على " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد" [1] .

و يعتبر الأمر رقم 67-24 الصادر في 19 جانفي 1967م[2] و المتضمن قانون البلدية أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية في الجزائر و يعبر عن محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري و قد اعتبر بأن التنظيم البلدي يتكون من المجلس الشعبي البلدي و المجلس التنفيذي البلدي و رئيس المجلس البلدي * .

أما الوحدات الإدارية الأكبر حجما بعد الاستقلال و المتمثلة في الولايات، فقد سعت السلطات العامة الجزائرية إلى الجمع بين دعم مركز و سلطات الوالي و ضمان جزء من التمثيل الشعبي، ففي الفترة الأولى أنشئت لجان ولائية جهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي Cdies تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم الوالي و تؤول لهدا الأخير رئاسة اللجنة. غير أن ما يعاب على هده اللجان، أن دورها كان ذو طابع استشاري بالمصادقة على ما قدم من مشاريع و قرارات من طرف الوالي الذي كان يتمتع بسلطات و اختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية السائدة آنذاك. أما بعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 م فقد تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس ولائي اقتصادي و اجتماعي Ades يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالولاية مع ممثلين عن الحزب و النقابة و الجيش، و بدوره كان مجرد هيئة استشارية. لكن الفرق هو أن الوالي أصبح لا يرأس هده اللجنة، و إنما ينتخب رئيسها من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، في حين حافظ الوالي على صلاحياته الكبيرة باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في آن واحد .

و يعتبر الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 أول نص قانوني يفصل في الولاية ككيان إداري، و رغم تأثره بالنموذج الفرنسي، إلا أنه يبقى المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر .

و يقوم التنظيم الولائي حسب هدا القانون على 3 أجهزة رئيسة هي :

- المجلس الشعبي الولائي : و هو هيئة منتخبة كالمجلس الشعبي البلدي .
- المجلس التنفيذي للولاية : و يتشكل تحت سلطة الوالي، من مديري و مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية (المديريات) .

---

1 – ناجي، نفسه.

2 – بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ص ص 40-41.

* – إذا كان المجلس الشعبي البلدي وفق هدا القانون هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين بالبلدية و يتألف من 9 إلى 39 عضوا حسب عدد سكان البلدية، فإن المجلس التنفيذي للبلدية فينتخب من طرف المجلس البلدي و يضم رئيس المجلس الشعبي البلدي و عددا من نوابه. أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فيتم انتخابه من بين أعضاء المجلس و يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث البلدية و الدولة في آن واحد.

– الوالي: و هو حائز على سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة بها و يعين من طرف رئيس الدولة.

ثانيا : المجالس الشعبية المنتخبة في إطار القانونين 09-90 و 08-90

لقد أدت التغيرات التي حدثت في الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية إلى تبني مبدأ التعددية الحزبية و مبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، فجاء القانون البلدي رقم 1990/08 و قانون الولاية رقم 1990/09 ليرسم مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي بالجزائر . حيث يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاث مستويات هي الولاية و الدائرة و البلدية، فتنقسم كل دائرة إلى دوائر و تنقسم كل دائرة إلى بلديات، و إذا كانت البلدية و الولاية مستويين إداريين محليين معترف يهما، فإن الدائرة هي مجرد وسيط لأنها لا تضم مجلسا منتخبا كما أن رئيسها معين و تابع للوالي و يساعد هدا الأخير في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، كما يقوم بالتوجيه و الإعلام و التنسيق بين البلديات .

1- الولاية و المجلس الشعبي الولائي :

تعرف المادة من القانون 09/90 الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث تعتبر الولاية منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة تباشر نشاطات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية تحت إشراف السلطة المركزية. و تتميز الولاية بما يلي :

– وحدة إدارية لا مركزية إقليمية: فهي تتمتع بالاستقلال المالي و الشخصية المعنوية منحت جزءا من سلطة الدولة على أساس جغرافي و ليس على أساس فني أو مصلحي.

– وحدة إدارية لا مركزية: تعمل الولاية على تحقيق التنسيق و التعاون بين وظائف و اختصاصات البلديات و بين مهام السلطة المركزية و تحقيق التوازن بين المصلحة المحلية و المصلحة العامة للدولة.

– وحدة إدارية لا مركزية نسبية : نظرا لتنوع طبيعة مكوناتها بين مجلس شعبي منتخب و وال يعين بمرسوم من طرف السلطة المركزية .

– الشخصية المعنوية : تتمتع الولاية نفسها بهذه الميزة و ليس أحد مكوناتها كالوالي أو م ش و.

– تنوع اختصاصات الولاية [1] .

و تتمثل هيئات الولاية في كل من الوالي و المجلس الشعبي الولائي[2] . و بما أننا بصدد دراسة المجالس الشعبية فنفصل في هذا الأخير دون التطرق إلى تفاصيل تعيين و صلاحيات الوالي.

1 – فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري (باتنة: مطبعة قرفي، 2001)، ص ص 179-180 .

2- المادة 8 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية .

أ.**المجلس الشعبي الولائي :**

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية [1]، و يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه . و يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية مدة كل منها خمسة عشر يوما على الأكثر يمكن تمديدها عند الاقتضاء لمدة لا تتجاوز سبعة أيام بقرار من أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي، و تنعقد هذه الدورات خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر. كما يمكن تقليص هذا الأجل إلى خمسة أيام في حالة عقد دورة استثنائية و كذا تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال دون أن يقل عن يوم كامل و يجب على رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة اتخاذ التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاء .
و يجب أن تكون جلسات المجلس الولائي علانية إلا في الحالات الخاصة المتعلقة بحالات تأديبية خاصة بالمنتخبين أو المسائل المتعلقة بالأمن و النظام العام[2] . و يجب أن يتم إعلان مستخلص عن مداولة المجلس العشبي الولائي خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور بمقر الولاية، كما يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر المداولات و أن يأخذ على نفقته نسخة منها [3] .

ب.**اللجان :** يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة في المجالات التالية : الاقتصاد و المالية، تهيئة الإقليم و التجهيز، الشؤون الاجتماعية و الثقافية .

ح.**رئيس المجلس الشعبي الولائي :**

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية و يجري انتخاب الرئيس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة و يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي باختيار مساعد أو أكثر من بين المنتخبين و يقدمهم للمجلس للموافقة عليهم. و يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه و في حالة وجود مانع يعين المجلس الشعبي الولائي واحدا من بين المساعدين لإنابة الرئيس . ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعمله أثناء كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء.

و يجب على الولاية أن تضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق و المعلومات و الإمكانيات لتأدية مهام المجلس الشعبي الولائي الذي يكون لرئيسه ديوان يعمل على نحو دائم و يتكون من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي الولاية [4] .

خ. **الوضعية القانونية للمنتخب و تجديد المجلس الشعبي الولائي :**

تكون المهمة الانتخابية مجانية مع مراعاة أحكام المادة 33 من هذا القانون التي تنص على تقاضي رئيس المجلس الشعبي الولائي لتعويض عن ممارسته لمهامه بينما يستفيد المنتخبون من تعويضات تحدد

1 – المواد 9000ن 10، 11 من نفس القانون.

2– المادة 17 من نفس القانون.

3 – المواد 21 و 22 من نفس القانون.

4– المواد من 25 إلى 31 من نفس القانون.

عن طريق التنظيم و يجب على المستخدمين أن يمنحوا المستخدمين الأعضاء في المجلس الشعبي الولائي الوقت اللازم لممارسة مهمتهم.

في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها و يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة و يطلع الوالي على ذلك. توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي كل استقالة يقدمها عضو برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول.

و يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوصا عليها قانونا، مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي. و يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك. و في حالة تقصيره و بإعذاره من الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار [1] .

و يتم حل أو تجديد المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية :

– في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

– في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف أعضاء المجلس الشعبي الولائي حتى بعد تطبيق المادة 38.

– في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي[2].

د. **نظام المداولات**

يصادق على المداولات بأغلبية الأعضاء الممارسين في المجلس الشعبي الولائي. يرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات.

و يتم تدوين المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم و مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة. و يوقعها جميع الأعضاء المنتخبين الحاضرين خلال الجلسة.

إلا أن مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها:

– الميزانية و الحسابات

– أحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها.

1 – المواد من 36 إلى 40 من نفس القانون.

2 – المادة 44 من نفس القانون.

كما يمكن أن يتم إلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة باسمهم الشخصي أو كوكلاء . بينما يستطيع أي ناخب آو دافع ضريبة أن يطلب إلغاء المداولات في اجل أقصاه 15 يوما من تاريخ المداولة [1] .

ذ. **اختصاصات المجلس الشعبي الولائي :**

يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة و يتداول بشأن المهام و الاختصاصات التي تحددها له القوانين و التنظيمات، و عموما حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليها باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي.

و يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات و الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و التي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه و هذا في أجل أقصاه 30 يوما.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة وترقية حصائلها النوعية [2] .

2- البلدية و المجلس الشعبي البلدي :

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في :17 أفريل 1990 التعلق بقانون البلدية : " البلدية هي الجماعية الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " .

وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية " [3] .

و للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

- البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.
- البلدية مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.
- البلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية [1].

---

1 - المواد من 47 إلى 54 من نفس القانون.

2- المواد من 55 إلى 59 من نفس القانون.

3- صاصيلا، مرجع سابق، ص 184.

و تنص المادة 13 من القانون 90-08 على أن هيئتي البلدية هما المجلس الشعبي البلدي و رئيسه.

أ.المجلس الشعبي البلدي :

يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة هو المجلس الشعبي البلدي، وتقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكيلته وقواعد عمله وسيره ونظام مداولاته وصلاحياته. يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية .

هذا ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين .

بالنسبة للانتخابات البلدية أبعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي وهذا بغر سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 98 من قانون الانتخابات وهي: الولاة رؤساء الدوائر الكتاب العامون للولايات أعضاء المجالس التنفيذية للولايات القضاة أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية [2] .

يجتمع المجلس الشعبي البلدي مرة كل 3 أشهر في دورات عادية، ويمكن عقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو من الوالي أو من ثلث أعضائه ، كما يعلق جدول اجتماعات عند مدخل قاعة المداولات و في أماكن التعليق المخصصة لإعلام الجمهور [3] .

و يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة، كما يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات و أن ياخد نسخة على نفقته [4] .

ب.اللجان :

1 – ناصر لباد، التنظيم الإداري (الجزائر: منشورات دحلب، 1999)، ص ص167.168 .

2 – قانون الانتخابات الجزائري .

3 – المواد 14-15-16 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

4 – المواد 21 و 22 من نفس القانون.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة آو مؤقتة في الاقتصاد و المالية و التهيئة العمرانية و التعمير و الشؤون الاجتماعية و الثقافية، و يتم تكوين هده اللجان من بين أعضاء المجلس بما يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي [1] .

ج. **وضعية المنتخب البلدي القانونية و تجديد المجلس الشعبي البلدي :**

تنص المادة 27 من قانون البلدية بأن العضوية الانتخابية مجانية مع مراعاة تفرغ رئيس المجلس لأداء مهامه و تقاضيه رفقة نوابه و المندوبين الخاصين تعويضا مقابل ممارسة مهامهم ...و بقي الباب مفتوحا للتنظيم للفصل في الجزئيات حسب المادتين 56 و 57 من نفس القانون .

و قد حاول المشرع حماية أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال إلزام مستخدميهم بأن يسمحوا لهم بالحضور و ممارسة عضويتهم لكن دون أن يحصلوا على تعويض مادي [2].

ح. **صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:**

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة. و يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات .

وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعلّ أهمها:

• في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية.

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون. و على صعيد آخر حمّل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذلك تنظيم الأسواق

---

1 – المادة 25 من نفس القانون.

2 – المادة 28 من نفس القانون.

المغطاة والغير المغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (مصالح الأمن) [1] .

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية[2] .

• في المجال الاجتماعي: أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.

كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري [3] .

• في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية. أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية.

• في المجال الاقتصادي: يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية [4] .

خ. **رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

جاء في المادة 48 من قانون البلدية: يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراع يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي .

---

1 – المواد من 86 إلى 96 من نفس القانون.

2 – المواد 107 و 108 من نفس القانون.

3– المواد من 97 إلى 106 من نفس القانون.

4 – المواد من 84 إلى 110 من نفس القانون .

إن قانون البلدية لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفيا بذكر من لهم حق الاختيار وهذا خلافا لقانون الولاية الذي أشار صراحة لطريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي الأغلبية المطلقة وإلا يكتفي بأغلبية نسبية في دورة ثانية).فإن تساوت الأصوات تسند الرئاسة إلى الأكبر في الأعضاء سنا.

لكن قانون البلدية ألزم تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الانتخابات المحلية نظرا لخصوصية دوره المرتبط بمصالح المواطنين في المرافق العامة البلدية مباشرة.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5 سنوات) ,وتنتهي مهامه للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الإقالة والاستقالة و الإقصاء [1].

أ–الاستقالة: وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس و ذلك أمام هذا الأخير مع إخطار الوالي بذلك، لكن الاستقالة لا تصبح سارية المفعول إلا بعد مرور شهر كامل من تاريخ تقديمها. .

ب–سحب الثقة: وتتمثل في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية في المجلس (ثلثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية .

وفي كل الحالات فإنه يعوّض خلال شهر بمنتخب آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها[2]

ر.اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

- بالنسبة لتمثيله البلدية: لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

– فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد.

– كما يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث: التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات.

– كما يدير الرئيس أموال البلدية والمحافظة على حقوقها حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة بـ:

---

1 – المادة 48 من نفس القانون.

2 – المواد من 55 إلى 59 من نفس القانون.

– تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

– القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

– إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91–434.

– توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن: تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

– إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها.

– السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية [1] .

▪ بالنسبة لتمثيله الدولة: باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها خاصة:

– الحالة المدنية: بناء على المادة 68 من القانون البلدي للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية.

– الشرطة القضائية: يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك تحت سلطة النيابة العامة.

– الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام.

ويقصد بالضبط الإداري Police Administrative المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا في:

– الحفاظ على الأمن العام: (حماية أرواح الناس و ممتلكاتهم. تنظيم المرور),

– الحفاظ على الصحة العامة .

– الحفاظ على السكينة العامة: (توفير للسكان الراحة والهدوء. عدم استعمال مكبرات الصوت بالليل وكذلك تنظيم المظاهرات).

في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي.

– تنفيذ القوانين والتنظيمات: باعتباره ممثلا للدولة يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.

1 – المواد من 68 إلى 83 من نفس القانون.

المطلب الثاني: خلفيات انتشار الفساد المحلي في الجزائر

عند مجيء الرئيس الحالي للجزائر إلى الحكم سنة اعترف بتفشي الفساد في المجتمع و مختلف أركان الدولة و لخص دلك في خطاب طويل وجهه للمواطنين الجزائريين يوم 27 أفريل1999م إذ قال: ***" إن الجزائر دولة مريضة بالفساد فهي مريضة في إدارتها و مريضة بالمحاباة و مريضة بالمحسوبية و التعسف بالنفوذ و السلطة و عدم جدوى الطعون . و التنظيمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها و لا حسيب ، مريضة بنهبها للموارد العامة بلا ناه و لا رادع ".***

و ليس هناك ابلغ من هدا الوصف حيث لاحظ الرئيس الجديد آنذاك أن هده الأعراض أضعفت الروح المدنية و أبعدت القدرات و هجرت الكفاءات و نفرت أصحاب الضمير و شوهت مفهوم الدولة و غاية الخدمة العمومية، و يضيف الرئيس الجزائري: " **هل هناك كارثة أكثر من ذلك؟** "

أولا : الفساد في الجزائر : مقاربة كلية

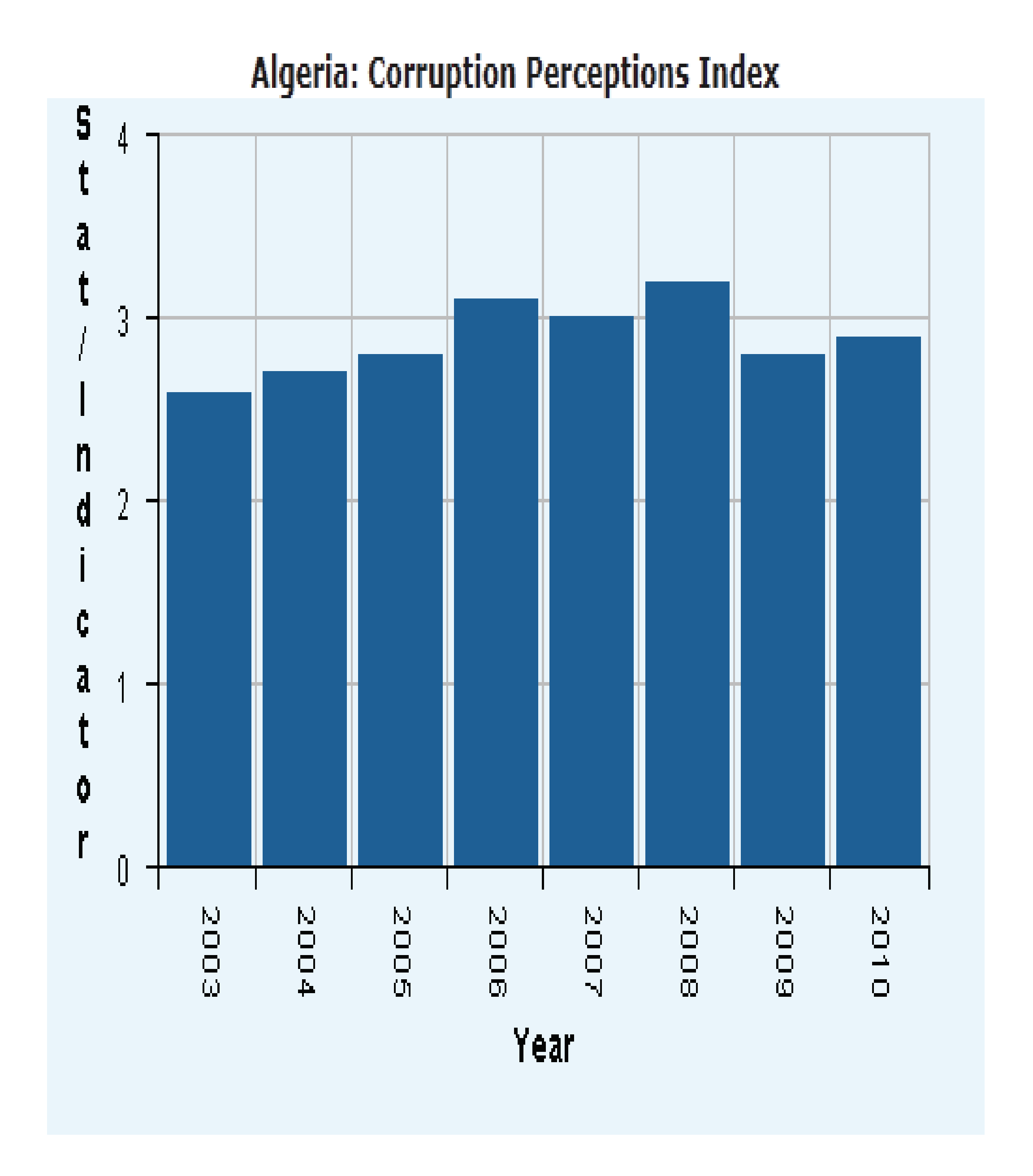
و مما يدل على انتشار الفساد بشكل كبير في الجزائر، المراتب المتأخرة التي تحتلها هده الأخيرة في مختلف الإحصائيات و الدراسات التي تقوم بها منظمة شفافية دولية TI، إذ تعودت هده المنظمة على إصدار تقريرها السنوي الذي يقيس الفساد * و الذي بدأ إصداره سنة 1995 ، وهو قائمة مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد حول العالم . و فيما يلي ترتيب الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد * في الفترة الممتدة بين 2003 و 2010م .

---

* مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية هو استقصاء للرأي العام. وهذا يعني أنه استطلاع للجمهور عامة، وليس للخبراء فقط. في كل بلد شملها القياس، تم استطلاع عينة عشوائية تمثيلية من العامة، المستطلعة آرائهم من الرجال والنساء الذين تزيد أعمارهم عن15 سنة. بعض العينات محلية وأخرى حضرية مدنية؛ جميع العينات متماشية مع الحالة السكانية الوطنية و العالمية. كما يستقصي آراء الناس حول القطاعات العامة التي هي أكثر فسادا، ورأيهم حول تطور مستويات الفساد في المستقبل القريب، فضلا عن أداء حكومتهم في ما تقوم به من اجل مكافحة الفساد. المقياس أيضا يبحث في تجارب المواطنين وتجاربهم مع الرشوة، وتقديم معلومات عن مدى الطلب منهم لدفع رشاوى عند الاتصال مع مختلف مقدمي الخدمات العامة. مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية هو المقياس الوحيد في العالم لاستقصاء الرأي العام حول إدراك مستوى وتجارب الفساد. وكاستطلاع للجمهور العام، يوفر المقياس مؤشرا على النجاح النسبي الذي حققته الجهود الرامية إلى كبح جماح الفساد في جميع أنحاء العالم . و تضمن TI جودة المقياس من خلال استعراض و مراجعة أسئلته من قبل لجنة استشارية لمنظمة الشفافية الدولية المؤلفة من خبراء دوليين رواد في مجال الفساد، والاقتصاد القياسي والإحصاء. و يختلف مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية عن مؤشر مدركات الفساد، في كون المقياس يقيم آراء الجمهور العام حول الفساد، في حين أن مؤشر مدركات الفساد يركز على آراء الخبراء. وبينما المقياس أيضا يتناول تجربة الأفراد للفساد، مؤشر مدركات الفساد يعكس إدراك المراقبين المطلعين على الفساد في القطاع العام والسياسة. ورغم هذه الاختلافات، هناك ارتباط كبير بين هاتين الدراستين كل سنة (معامل الارتباط الإحصائي هو 0.66 في عام 2007). و يختلف مقياس الفساد العالمي عن تقرير الفساد العالمي بأنه يستكشف أراء وتجارب المواطنين مع الفساد، في حين أن تقرير الفساد العالمي يقدم عرضا وتقييما معمقا عن حالة الفساد في جميع أنحاء العالم، ويعرض على شكل كتاب.

* مؤشر مدركات الفساد :يقيس هذا المؤشر درجة إدراك الفساد الموجود في أوساط المسؤولين العامين والسياسيين. وتتراوح قيمة تصنيفاته من 10 (الأقل فسادا) إلى صفر (الأكثر فسادا). وتهتم الدراسة المسحية بقياس فساد القطاع العام واستغلال الوظيفة العامة من أجل الكسب الشخصي. ويقيس هذا الدليل الفساد لدى الحكومات المحلية والوطنية وليس لدى الشركات المحلية والأجنبية الناشطة في هذه الدول. والمؤشر كمؤشر مركّب تم

شكل 5 : وضعية الجزائر في مؤشر مدركات الفساد من 2003 إلى 2010 .



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : -http://www.undp
pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=22&cid=1

و يبين هذا الشكل أن مستوى انتشار الفساد في الجزائر بقي مرتفعا خلال السنوات الأخيرة حيث لم يتجاوز تنقيط الجزائر المتوسط (5 من 10)، و رغم بعض التحسن الملاحظ من 2006 إلى 2008 إلا أن السنتين الأخيرتين عرفتا تراجعا ملحوظا خاصة مع الكشف عن ملفات فساد ثقيلة كقضيتي سوناطراك و الطريق السيار شرق–غرب.

جمعه من 17 دراسة مسحية نفذتها 13 مؤسسة مستقلة مختلفة. ولا يتم إدراج أي بلد في المؤشر ما لم تتوفر عنه بيانات من 3 مسوحات على الأقل. وتقيس هذه المسوحات مدارك السكان المحليين والوافدين ورجال الأعمال والأكاديميين ومحللي المخاطر.

جدول 2: وضعية الجزائر في مؤشر مدركات الفساد من 2003 إلى 2010

السنة	مؤشر مدركات الفساد
2010	2.9
2009	2.8
2008	3.2
2007	3
2006	3.1
2005	2.8
2004	2.7
2003	2.6

المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=22&cid=1

ففي سنة 2010، انتقلت الجزائر من المرتبة 111 إلى المرتبة 105 في ترتيب منظمة الشفافية الدولية للدول الأكثر فسادا في سنة 2010، في حين احتفظت بنفس مؤشرات الفساد وانتشار الرشوة بالحصول على 2.9 من 10، ووضعتها هذه النقطة في ترتيب بعيد جدا عن جارتيها تونس والمغرب، كما جاءت متأخرة في الترتيب العربي والإفريقي. وحصلت الجزائر على علامة جد سيئة في ترتيب الدول الأكثر فسادا في العالم، وجاءت بعد كل من تونس والمغرب في المغرب العربي، فتونس كانت دوما في مرتبة أحسن من الجزائر، حيث احتلت المرتبة 59 بنقطة 4.3، ونفس الشيء بالنسبة للمغرب الذي يعتبر أحسن بقليل من الجزائر بترتيب 85 وبنقطة 1.3، أما موريتانيا وليبيا تحتلان مرتبتين متتاليتين 143 و146 في هذا التقرير .

و احتلت الجزائر المرتبة 11 عربيا، بعد مصر التي تقف في المرتبة 85، وجاءت قطر على رأس المنطقة في المرتبة 19 عالميا بمعدل 7.7، وبالنسبة للبلدان الإفريقية فقد احتلت الجزائر المرتبة 17، في نفس المجموعة مع السنغال وجمهورية بنين، الغابون وإثيوبيا. وابرز التقرير كيف أن الجزائر لم تحقق تقدما في مرتبتها العالمية منذ ثماني سنوات خلت، ففي السنة الفارطة جاءت في المرتبة 111، وهو

تراجع كبير بالنظر إلى المرتبة التي كانت تحتلها سنتي 2007 و2008، حيث كانت في المرتبة 99 و92 على التوالي.

واحتفظت الجزائر بمراتب متأخرة بزيادة مؤشرات الفساد فيها منذ 2003 إلى 2006، حيث جاءت في المرتبة 88 عالميا سنة 2003 من مجموع 133 دولة، وتأخرت عن الترتيب سنة 2004 لتأتي في المرتبة 97 من بين 146 دولة، وحافظت على نفس الترتيب في 2005 لكن مقارنة مع 159 دولة، وتقدمت نسبيا إلى المرتبة 84 عالميا مقارنة مع 163 دولة .

وأضاف التقرير أن الجزائر لا تتعامل تجاريا مع عشرة بلدان الأقل فسادا في العالم، في حين أن زبائنها ومموليها الأساسيين ليسوا في وضعية حسنة في تصنيف المنظمة، فألمانيا تحتل المرتبة 15، اليابان المرتبة 17، الولايات المتحدة الأمريكية المرتبة 22، فرنسا المرتبة 25، اسبانيا المرتبة 30، كوريا الجنوبية المرتبة 39، تركيا المرتبة 56، ايطاليا المرتبة 67 بأسوأ نقطة 3 . 9، وأخيرا الصين في المرتبة 78 (1) .

و في تقرير تقييمي – رقم 4 – قامت به الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء MAEP، فان الفساد انتشر في الجزائر في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والشركات، كما انه يتنوع بين الفساد الكبير الذي يمارسه كبار المسؤولين و الفساد اليومي الذي يقوم به الموظفون الصغار و المواطنون أيضا . فـ " القهوة " (كما سماها التقرير و كما يسميها الجزائريون للتعبير عن الرشاوى الصغيرة خاصة بهدف الحصول على الخدمات) منتشرة بقوة و هو ما يمثل تحديا كبيرا للمجتمع و للسلطات الجزائرية التي اعترفت بدلك في التقييم الذاتي الذي أصدرته.

و في نفس التقرير، و حسب استطلاع للرأي أجري حول هذا حول مدى تفشي الفساد من قبل الحكومة الجزائرية في إطار التقييم الذاتي أمام النظراء RAEP ، أثبتت النتائج نفس وجهة نظر الـ MAEP * ، حيث بينت الدراسة بان آفة الفساد في الجزائر لم تستثن أية قطاع بما في دلك قطاع المؤسسات التعليمية . و يعتقد 20 % من المشاركين في الاستطلاع بان مستوى الفساد في الجزائر عال جدا أو عال، بينما

1- " الجزائر في المرتبة 105 بين الدول الأكثر فسادا في العالم " ، موقع الجزائر 360، تم تصفح الموقع يوم 2010/10/27. http://www.algerie360.com/ar/6048

* الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء تم إنشاؤها في إطار الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا والمعروفة اختصارا بالنيباد سنة 2002 تسعى لتشجيع الدول الأعضاء للمشاركة في ضمان أن تكون سياساتها وممارساتها تتفق مع القيم السياسية والاقتصادية وإدارة الشركات والقواعد والمعايير والأهداف المتفق عليها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية الواردة في عملية الشراكة الجديدة، أما التقييم الذاتي أمام النظراء فهي تقارير تقدمها الدول لنظيراتها حول الحالة العامة للحكم الراشد في الدولة داخليا لتتم مناقشته من طرف النظراء و تقييم الوضع في تلك الدولة.

يعتقد 41.1 % أن الفساد موجود بصفة معتدلة، ما البقية و يمثلون 37.2 % فيرون بان الفساد منتشر بشكل منخفض في الجزائر .

و ترجع الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء هدا المستوى العالي للفساد في الجزائر إلى الشعور العام بالقدرة على الإفلات من العقاب و غياب تخوف شعبي من الردع الذي قد تمارسه الهيئات المختصة في مكافحة الفساد، حيث و على عكس فترة الحزب الواحد التي كان فيها الفساد خفيا و غير معلن، فإن مظاهر الفساد مرئية للجميع و معروفة رغم تنوعها لدى الجهات الرسمية و حتى المواطنين [1] .

ففي سنة 2010 مثلا، سجلت مصالح الشرطة القضائية عبر الـ48 ولاية أزيد من 3 آلاف جريمة فساد اقتصادية تورّط فيها7061 شخص بينهم 800 أجنبي، فيما أصدرت مصالح الشرطة الدولية "الإنتربول" مذكرة توقيف في حق 34 جزائريا لارتكابهم جرائم مختلفة. وسجلت العاصمة أعلى نسبة لجرائم الفساد الاقتصادي، بنسبة 90 ٪ فيما تقاسمت كل من ولاية وهران وسيدي بلعباس نسبة 10 ٪ .
و في إطار تطبيق القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 06/01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ،تم تسجيل 3662جريمة فساد اقتصادية ومالية، خلال 2010 حيث عالجت مصالح الشرطة القضائية ما يربو عن 1472 قضية متعلقة بالجريمة الاقتصادية خلال سنة 2010 تورط فيها 3076 شخص، بينهم 128 أجنبي تم إيداع 634 من مجموع الموقوفين رهن الحبس المؤقت ووضع 321 تحت الرقابة القضائية، فيما وجهت استدعاءات مباشرة لـ321 آخر.

أما فيما يخص الجرائم المتعلقة بالجانب المالي، فإن الفرق المختصة في هذا المجال عالجت 2190 قضية خلال الفترة الممتدة مابين1 جانفي و31 ديسمبر من سنة 2010، جرت 1523 شخص إلى الحبس من مجموع 3985، فيما وضع 365 تحت الرقابة القضائية، واستدعاء مباشر لـ427 آخر، فيما بلغ عد الأجانب المتورطين في قضايا الجرائم المالية 675 شخص من جنسيات مختلفة.

و سجلت جرائم التزوير واستعمال المزور حسب المصدر ذاته الرقم القياسي وذلك بتسجيل 956 قضية أدين فيها 2018 شخص بينهم 449 أجنبي، تليها الجرائم الخاصة بالتهريب الدولي للمركبات بـ144 قضية تورط فيها 14 أجنبيا من جنسيات مختلفة تحديدا الأوروبية منها، بينما احتلت قضايا الرشوة المرتبة الثالثة، حيث عالجت فرق مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية 75 قضية تورط فيها 96 شخصا، 5 منهم أجانب [2] .

---

1 – Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs, Rapport D'évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire (Alger : Gouvernement Algérien, 2007), p 352 .

2 – نوارة باشوش، " 3000 فضيحة فساد خلال 2010 "، الشروق اليومي، 22 مارس، 2011 ، الحدث، ص3.

و مما يدل على الآثار السلبية التي يخلفها الانتشار الكبير للفساد في الجزائر، التقرير الذي أصدرته "منظمة النزاهة الدولية" مطلع 2011 ، و الذي يتضمن أرقام خيالية، فالرشوة والفساد والتهرب الضريبي إلى جانب العمليات المالية غير المشروعة، كلفت الجزائر فاتورة خيالية، حيث تمكنت شبكات الفساد من تهريب 13.6 مليار دولار (ما يعادل 97920 مليار سنتيم) خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2008، بمعدل 1.7 مليار دولار سنويا.

وأكدت المنظمة، أن الجزائر تتكبد خسائر بسبب الفساد والرشوة، فضلا عن الخسائر غير المباشرة في مجال مناخ الأعمال وتعطيل الوصول العادل للتمويلات البنكية والتقاسم العادل للثروة.

و بالحسابات الاقتصادية، فإن المبلغ المقدر بـ13.6 مليار دولار، والذي تم تهريبه بين 2000 و2008، يسمح في حال تمت المحافظة عليه واستثماره محليا ببناء 652800 مسكن على أساس سعر متوسط في حدود 150 مليون سنتيم للمسكن الواحد حسب أسعار التكلفة الرسمية المعتمدة من طرف الحكومة للسكنات الاجتماعية، وفي حال تمكنت الحكومة من التحكم الجيد في أسعار الإنجاز وتخفيضها إلى 100 مليون للمسكن الواحد، فإن المبلغ يسمح لها ببناء 979200 مسكن وبالتالي يمكنها حل أزمة السكن التي أصبحت من أسباب عدم الاستقرار الاجتماعي و السياسي في الجزائر.

وأشار التقرير، إلى أن هذه المبالغ التي تم تهريبها من الجزائر، لا تتضمن الرشاوى التي تدفع في الخارج من طرف الشركات الأجنبية لبعض المسؤولين في مقابل الحصول على صفقات عمومية، أو المبالغ التي يتفق بشأنها قبل فوترة السلع والخدمات المستوردة من الخارج، مما يتسبب في تهريب المال العام تحت غطاء شبه شرعي وهو عمليات الاستيراد، والتي تقدر حسب الخبير المالي الجزائري نورالدين لغليل، بحوالي 20 بالمائة من فاتورة الواردات السنوية، كما لا يتضمن المبلغ أيضا قيمة التحويلات السنوية التي تقوم بها الشركات الأجنبية العاملة بالجزائر، في شكل أرباح سنوية، والتي تجاوزت السنة الماضية 11 مليار دولار.

وحذرت المنظمة الحكومة التي تعاني من الظاهرة، من عواقب التكلفة الاقتصادية والاجتماعية المزدوجة التي تتحملها الخزينة العمومية والشرائح الأكثر فقرا وهشاشة، مشددة على أن حوالي 65 بالمائة من تلك الأموال المهربة إلى الخارج، من التلاعب والغش الضريبي وتضخيم عمليات الفوترة في المعاملات التجارية الدولية، ما ينجم عنه أيضا خسائر في المداخيل الجبائية [1] .

---

1 – عبد الوهاب بوكروح، " تهريب 97920 مليار سنتيم بطريقة غير شرعية منذ 2000 "، الشروق اليومي، 14 فيفري، 2011 ، الحدث، ص3.

ثانيا: تفشي الفساد بين المنتخبين المحليين :

بما أننا بصدد دراسة المستوى المحلي للفساد، فلا بد أن نعرج على مدى تفشي هده الظاهرة في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر التي كانت و لازالت تمثل ركنا مهما من أركان الإدارة المحلية و التنمية في الجزائر، فقد أشرفت الهيئات المحلية على في الفترة الممتدة من 1999 إلى 2009 م على 150000 برنامجا بلديا و غير مركزي بقيمة تراوح 6000 مليار دينار جزائري، كما تم إشراكها بقوة في عدة برامج مكافحة السكن الهش الذي استفادت منه 145000 أسرة، و برنامج مكافحة البطالة من خلال انجاز 103000 محلا تجاريا موجها لتشغيل الشباب العاطل عن العمل . و رغم انه في سنة 2000 كانت هناك حوالي 1200 بلدية تعاني من العجز المالي، إلا أن هدا العدد تقلص إلى 500 بلدية في سنة 2008، و ارتفع في سنة 2009 إلى 1207 و يتقلص إلى حد أدنى بلغ 12 بلدية فقط بفضل ضخ الصندوق المشترك لضمان البلديات 135 مليون دينار جزائري في 2009 و 15 مليار دينار في 2010 [(1)]، و هو ما يعكس الجهود المبذولة لتحسين وضعية الميزانيات اللامركزية، إضافة إلى مسح الخزينة العمومية للديون المترتبة على البلديات و المساهمة الهامة لميزانية الدولة في ميزانية البلديات عبر البرامج البلدية للتنمية[(2)] .

و مما سبق نلاحظ الأهمية التي تحظى بها الهيئات المحلية في الجزائر خاصة في الجانب المالي، أين تتمتع البلديات و الولايات بسيولة مالية جيدة في ظل تحول الجزائر إلى ورشة كبيرة بفعل المرحة الانتقالية التي تمر بها، فضلا عن ارتفاع احتياطي الصرف بسبب ارتفاع أسعار البترول الذي يمثل المصدر الأساس لمداخيل الجزائر . و بفعل الدور المحوري الذي تلعبه الهيئات المحلية في عملية التنمية، فقد أصبح المنتخبون المحليون الدين يمثلون جزءا مهما من سير الجماعات المحلية عرضة للقيام بمختلف مظاهر الفساد و ممارساته، و هو ما انعكس على أدائها لمهمتها التنموية بصفة جيدة .

ففي العهدة الانتخابية الممتدة بين 2002 و 2007م، تم تسجيل عدد هائل للمنتخبين المدانين من قبل العدالة فضلا عن الأزمات الداخلية التي عطلت بعض المجالس، وكذا تسجيل عجز مالي بأغلب بلديات الوطن. و يشير التقييم الذي قدمه مطلع شهر سبتمبر 2007 الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية دحو ولد قابلية حول تسيير المجالس المنتخبة، أن هناك خلل هيكلي في تسيير البلديات التي وصلت مديونيتها إلى غاية سنة2007 ما يقارب 116 مليار دينار إلى جانب تسجيل 368 استقالة على مستوى المجالس البلدية 73 منها تخص رؤساء البلديات فقط بسبب الضغوط، واستقالة 110 منتخبا

---

1 – ياسمين بوعلي، " تقلص عدد البلديات العاجزة إلى 14 بلدية في 2010 "، الجزائر نيوز، 23 ماي، 2011، وطنيات، ص 5.

2– مصالح الوزير الأول الجزائري، ملحق بيان السياسة العامة 2010 (الجزائر : الحكومة الجزائرية، 2010) ص ص 8–9.

بالمجالس الشعبية الولائية . أما بالنسبة لحالات سحب الثقة التي عطلت العديد من البلديات فقد بلغت خلال العهدة الممتدة بين 2002 و 2007 م 101 حالة (1) .

بينما بالنسبة لقضية المتابعات القضائية فقد حققت رقما قياسيا إذ أن 1648 منتخب محلي توبعوا قضائيا، من بينهم 900 منتخب أدانتهم العدالة بأحكام متفاوتة تراوحت بين الحبس والحبس مع وقف التنفيذ، في حين أن 500 منتخب لم تفصل العدالة بعد في قضاياهم، أما 148 منتخب فمازالوا قيد التحقيق، بعد أن تم اكتشاف تجاوزات ارتكبوها مباشرة بعد تنصيب المجالس البلدية الجديدة، وتفيد ذات الأرقام أن عددا من الإطارات وموظفي البلديات المعنية متابعون قضائيا أيضا بسبب ضلوعهم في مختلف التجاوزات المرتكبة والمتعلقة بنهب العقار أو التزوير واستعمال المزور أو تبديد الأموال العمومية ومخالفة قانون الصفقات العمومية، وقدرت الإحصائيات عدد هؤلاء بـ 423 موظف من بينهم 16 موظفا يشغلون منصب أمناء عامين للبلديات .

وتكشف أرقام وزارة الداخلية أن حجم الأموال التي نهبها المنتخبون في العهدة السابقة تجاوز 348 مليار سنتيم وذلك من خلال إبرام صفقات مخالفة للتشريعات ونهب للأموال غير أن عمليات نهب العقار والصفقات المشبوهة كانت الصفة الأساسية التي التصقت بالمنتخب المحلي خلال العهدة الممتدة بين 2002 و 2007م مما أدى بوزارة الداخلية إلى استثناء ملف تسيير العقار من صلاحيات المجالس المحلية (2) .

أما بالنسبة للعهدة الانتخابية الحالية التي تمتد من 2007 إلى 2012، كشف دحو ولد قابلية وزير الداخلية والجماعات المحلية في العرض الذي قدمه أمام نواب الغرفة البرلمانية الثانية حول مشروع القانون المتعلق بالبلدية، عن توقيف 206 أعضاء من المجالس الشعبية البلدية من بينهم 43 رئيسا أعيد إدماج 49 منهم بحيث 9 هم رؤساء مجالس بلدية . وسجل إقصاء 23 عضوا أدينوا جزائيا، في حين أحصي وضعيات انسداد على مستوى 33 بلدية لأسباب مختلفة منها رفض تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي و 32 حالة سحب للثقة بسبب سوء التسيير واختلالات خطيرة بين الأعضاء .

و عليه فان الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بلغ درجة كبيرة، و الدليل هو متابعة حوالي 1648 منتخب محلي من بين 15839 (13879 منتخبا بلديا و 1960 منتخبا ولائيا) خلال عهدة انتخابية واحدة تمتد لـ 5 سنوات فقط .

و عليه لابد علينا أن نوضح أسباب هدا الانتشار الكبير للفساد، على المستويين الوطني و المحلي.

---

1 – عبد الرزاق بوالقمح، " نهاية عهدة انتخابية تحت شعار المتابعات القضائية والفساد"، الشروق اليومي،31 أكتوبر، 2007، الحدث، ص 7 .

2 – مراد محامد، " 41 ألف منتخب محلي يرفضون التصريح بممتلكاتهم"، الشروق اليومي، 20 جويلية، 2008، الحدث، ص 5 .

ثالثا: أسباب انتشار الفساد وطنيا و محليا:

من الملاحظ أن جميع الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد في الجزائر تركز على وجود محيط اجتماعي و سياسي و اقتصادي و قيمي يشجع ممارسة مختلف مظاهر و أنواع الفساد. و عليه نميز بين نوعين من الأسباب أدت إلى تفشي الفساد في المجالس المحلية المنتخبة .

1. أسباب متعلقة بالبيئة العامة : و المقصود بها، مجموع العوامل التي تؤدي إلى انتشار الفساد و تؤثر على مختلف الفواعل الاجتماعية بشكل عام، أي أن هذه الأسباب تمثل عاملا مشتركا بين مختلف الأطراف التي تمارس أفعالا فاسدة . ففي حالة الجزائر مثلا، فالأسباب المتعلقة بالبيئة العامة، هي العوامل التي أدت إلى انتشار الفساد وطنيا و ليس في المجالس المحلية وحدها . و أهمها:

أ.الأسباب الاجتماعية:

لأن ضعف المستوى المعيشي و تدني الظروف الاجتماعية و الصحية للأفراد يدفعهم للتورط في أفعال و ممارسات فاسدة و غير مشروعة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية كقبول الرشاوى من طرف الموظفين الصغار.

كما أن سيطرة القيم الثقافية السلبية كالمحاباة و قيم العائلة الممتدة تشجع الفساد، حيث تعتبر عملية تقديم الخدمات و التسهيلات لأبناء العائلة الواحدة و توظيف الأقارب و الأصدقاء من القيم المستحبة في المجتمع الجزائري، لأنها تقوي الروابط و العلاقات بين أفراد العائلة الواحدة، في حين أن هدا السلوك يعد من وجهة النظر الغربية من القيم المنحرفة التي تقوم على مبدأ الاستحقاق و الجدارة في الحصول على الوظائف مثلا [(1)] .

كما تشجع البنية القبلية التي يتميز بها المجتمع الجزائري على انتشار مظاهر الفساد في إطار تبادل الفساد الاجتماعي، حيث كثيرا ما بُنيت شبكات الفساد على العلاقات العائلية التي تربط الأشخاص في عدة قطاعات، مما جعل الفساد الصغير امرأ منتظما و جيدا بالنسبة للمواطن الجزائري [(2)] .

ب.الأسباب الاقتصادية: و أهمها:

1. طبيعة الاقتصاد الجزائري : حيث انه من الملاحظ لجوء السلطة إلى سياسات تصنيعية مكلفة و سريعة، مما أدى إلى ظهور نفقات إضافية و استثمر مكلفة . ففي الميدان التكنولوجي، أدى استيراد الجزائر للتقنيات المتطورة بكثرة إلى توجيه التبادلات التجارية نحو سوق أجنبية محددة، مما يزيد من فرص حدوث الفساد خاصة من طرف الشركات الأجنبية التي تحاول الحصول على صفقات في الجزائر، إذ أن 6 شركات فرنسية كانت تحتكر 50% من عقود استيراد الأجهزة الصناعية و 50 % من عقود

---

1 – فيروز زرارقة، " الفساد في المجتمع الجزائري و استراتيجية الحد منه " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، جامعة سطيف، الجزائر، 08–09 أفريل 2007)، ص 12.

2 – Djilali Hadjadj , ‘‘ La Corruption–Change Social ‘‘, Le Soir d ’ Algerie, 26 Mai, 2008, Soir Corrutpion, p 17.

انجاز البنية التحتية و هده الشركات هي : Technip, Krebs, Creusot–Loire , Berliet, Cmim, Chantiers De L'Atlantique.

– كما أن اللجوء الزائد لتعاون التقني الأجنبي أدى إلى عملية تراكمية للنفقات غير المبررة . ففي فترة التصنيع الهائلة التي امتدت بين 1973 و 1978م وقعت الجزائر 4912 عقدا للتعاون التقني الأجنبي مقابل 18 مليار دولار [1] .

– الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري : أدى إلى بروز ما يعرف بالتماس الريع Rent Seeking و رغبة كل طرف في الحصول على جزء من الأموال الناتجة عن تصدير المحروقات، كما أن الخيار الاشتراكي الذي اتبعته الجزائر أدى إلى بروز الدولة المقاولة التي تقوم بالاستثمار في مشاريع عمومية بدون رقابة و لا ضوابط للإنفاق العام و هو ما أدى إلى اختلاسات كبيرة من المال العام .

– من جانب آخر فإن احتكار الدولة في فترة الاقتصاد الموجه للاستيراد الخارجي، أدى إلى ظهور ندرة في السلع و الخدمات و شجع على ظهور سوق موازية للسوق الرسمية و ساهم في تفشي الممارسات الفاسدة .

و رغم سلبيات الفترة الاشتراكية فإن الانتقال إلى اقتصاد السوق كانت له آثار وخيمة من حيث انتعاش الفساد، حيث أن الفترة الانتقالية، أدت إلى ظهور المضاربين خاصة في ظل حرية المنافسة التي يفرضها اقتصاد السوق ؛ بينما تحول احتكار الدولة للتجارة الخارجية إلى احتكار عدد من المستوردين الدين يتمتعون بحماية أطراف خفية في السلطة . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن التخلي عن الإدارة المركزية للاقتصاد والانتقال اقتصاد السوق لم يرافقه إنشاء مؤسسات موثوقة ومستدامة في الجانب الاقتصادي بإمكانها تنظيم العلاقة بين مختلف الأطراف .

– بروز ظاهرة التفاوت الطبقي أو اللامساواة و الفقر : و التي تبرز من خلال انخفاض أجور الموظف الحكومي و الضغوط المادية و النفسية التي تعاني منها الطبقة الدنيا، و ما يقابل دلك من مستوى اجتماعي فاحش يعيشه إفراد الطبقة العليا، و هو ما يدفع إلى القيام بعمل إضافي أو غير مشروع كالرشوة و الاختلاس لتحسين المستوى المعيشي .

– الحصول على أموال ضخمة من خلال الرشاوى و الاختلاسات : فمن خلال العقود التجارية و تخفيض الرسوم الجمركية و التهرب الضريبي إلى جانب العلاقات التجارية و الصناعية القائمة على المحسوبية و العلاقات الشخصية، يحصل المسؤولون الحكوميون على موارد مادية كبيرة .

– التزايد الطردي للفساد مع عملية التحديث في المجتمع ففي ظل التحول الاقتصادي و عمليات الخصخصة ازدادت عملية النهب و غسيل الأموال و غيرها [2] .

---

1 – عبد الحميد براهيمي، " دراسة حالة الجزائر"، في الفساد و الحكم الصالح في البلدان العربية، المحرر: اسماعيل الشطي، ط1. (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص 842.

2 – زرارقة، مرجع سابق، ص 13 .

ج.الأسباب السياسية:

كتورط الكثير من السياسيين في قضايا الفساد، و عدم تنفيذ القوانين أو انتهاكها، إضافة إلى فساد القمة و استغلال المناصب العليا لتحقيق مآرب شخصية و استغلال النفوذ للحصول على المال العام . فقطاع العدالة مازال يعاني من اختلالات خطيرة، بفعل التبعية للسلطة السياسية و غياب منظومة قانونية متكاملة و فعالة بإمكانها فرض احترام القانون على الجميع .

إضافة إلى دلك فيلاحظ غياب تداول و تدوير للنخب الحاكمة، لأن الكثير من متحدي القرار بقوا في مناصبهم في السلطة لمدة طويلة مما شجع على بناء شبكات للمحسوبية و الرشوة [1] .

فضلا عن ذلك، فإن قصور و ضعف المؤسسات السياسية و الإدارية أثر سلبا على المواطنين، الذين أصبحوا يقدمون الرشاوى و يلجؤون للوساطة و المحاباة للحصول على خدمات هي في الأصل حقوق مكفولة دستوريا، بينما يلجأ جزء آخر من المواطنين إلى الممارسات الفاسدة لربح الوقت و الابتعاد عن التعقيدات البيروقراطية أثناء حصولهم على الخدمات العامة التي تقدمها المرافق الحكومية أو الخاصة .

و في سياق آخر، فقد سعت السلطة إلى الحفاظ على السلم الاجتماعي مقابل التساهل و التسيب في معاقبة المتورطين في قضايا الفساد مما خلق إحساسا على القدرة على الإفلات من العقاب لدى بقية المكونات الاجتماعية، وساهم في تفشي قيم و ثقافة الفساد بشكل عاد في المجتمع الجزائري [2] .

2. **أسباب متعلقة بالمجالس المحلية المنتخبة:**

كما تم شرحه في العناصر السابقة، فالبيئة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية بالجزائر تشجع على تورط المسؤول و المواطن معا في الممارسات الفاسد، لكن في نفس الوقت هناك بعض العوامل الأخرى التي تشجع المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة، أهمها :

– ضخامة و تعدد و تعقد الاختصاصات الموكلة للمنتخبين المحليين.

– إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين، حيث أن الدستور و القانون العضوي للانتخابات سمح لأي مواطن جزائري بالترشح لعضوية المجالس البلدية و الولائية بدون شروط تتعلق بالمعرفة بقواعد التسيير و نظمه [3] .

– نقص تجربة المنتخبين المحليين فعلى سبيل المثال، من بين 1541 بلدية بالجزائر، هناك فقط 62 رئيسا للبلدية ينتخب للمرة الثانية على التوالي و 256 منهم يشغلون المنصب لعهدة ثانية غير متتالية.

– نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون .

1 – Cécile Jolly , ‘’ Les cercles vicieux de la corruption en Algérie ‘’ , Revue Internationale Et Stratégique , France, n° 43(2001/3), p114.

2 – Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs, cit , p353-354.

3 – دريوش، مرجع سابق، ص 48 .

– ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، حيث أنه يوجد 39 % فقط من المنتخبين المحليين يتمتعون بمستوى تعليمي عال، وهو ما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل الجهل بالقوانين المنظمة.

– ضعف الأجور الموجهة للمنتخبين المحليين مع ضخامة المبالغ المالية التي يشرفون على إنفاقها : إذ يتقاضى رؤساء البلديات حاليا رواتب جد ضعيفة لا تتجاوز 15 ألف دينار كراتب قاعدي وتصل حوالي 17 ألف دينار مع احتساب المنح العائلية بالنسبة للمنتخبين الذين كانوا بطالين قبل الانتخابات. في حين يتقاضى أعضاء المجلس 12 ألف دينار فقط. أما رؤساء البلديات الذين كانوا يشغلون مناصب قبل الانتخابات فيتقاضون نفس رواتبهم في المؤسسات التي كانوا يشتغلون بها عن طريق الانتداب، إضافة إلى منحة التمثيل التي لا تتعدى 2270 دينار فقط، مع عدم استفادتهم من بعض المنح (النقل والقفة) [1] .

– غياب حماية قانونية : فالمنتخبون المحليون عادة ما يطالبون بحصانة قانونية كتلك التي يتمتع بها نواب البرلمان تحميهم و تمكنهم من مواجهة شبكات الإجرام المنظم، و قد طالب منتدى اميار الجزائر بنظام أساسي للمنتخب المحلي يحدد حقوق و واجبات هده الفئة [2] .

و في مقابلة أجراها الباحث مع وال سابق لولاية شرقية كبرى تحفظ عن ذكر اسمه يعيش الآن بفرنسا، حول أسباب الفساد في المجالس المحلي المنتخبة، فهو يرى بأن هده الظاهرة تعود بالدرجة الأولى إلى وجود قيم اجتماعية مشجعة، حيث أن الممارسات الفاسدة حسبه تتم لدى المواطن الجزائري عن ذكاء و خبرة في الحياة، و يعتقد هدا المسؤول السامي سابقا بأن الدور الذي تلعبه المدرسة و العائلة يبقى سلبيا من خلال تلقينهما لقيم تحث على الفساد . من جانب آخر، يذهب ذات الشخص إلى اعتبار الفساد المحلي نتيجة لتفشي الفساد الكبير و فساد القمة و أن عدم خضوع المسؤولين الكبار المتورطين في قضايا الفساد للمحاسبة و العقاب شجع المنتخبين المحليين على القيام بنفس السلوكيات و لو كانت مخالفة للقانون [3] .

---

1 – ليلى مصلوب، " الأمناء العامون بالولايات يجتمعون بالمنتخبين المحليين للنظر في مطالبهم "، الشروق اليومي، 27 ديسمبر، 2008، الحدث، ص 6 .

2 – عزيز ح ، " أميار يتهمون أحزابا بالبزنسة على حساب انشغالاتهم " ، الشروق اليومي، 09مارس، 2011، الحدث، ص 15 .

3 – مقابلة أجراها الباحث مع وال سابق لولاية باتنة خلال تواجده بمسقط رأسه في 9 مارس 2011.

المطلب الثالث: الآليات المعتمدة لمكافحة الفساد في الجزائر: دراسة قانونية

إن الانتشار الكبير لمظاهر الفساد في الجزائر أدى إلى قيام السلطة بمجموعة من الخطوات في سبيل التقليل من هده الآفة الخطيرة، و التي تعددت بين نصوص قانونية و هيئات وطنية إضافة إلى مجموعة من الاتفاقيات الدولية .

أولا : النصوص القانونية

و هي مجموع القوانين و المراسيم و الاتفاقيات التي تهدف إلى تفصيل الممارسات المندرجة ضمن الممارسات الفاسدة و تحدد عقوباتها، و لعل أهمها:

1.**القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته** : " القانون رقم 06-01 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 14 رقم بتاريخ 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006" بأبوابه الستة و مواده الـ 73 كالآتي :

الباب الأول :أحكام عامة

تم تحديد فيه الأهداف المتوخاة من وضع هدا القانون كما تم تبيان المصطلحات المستعملة فيه التي تطابقت في مجملها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [1] .

الباب الثاني :التدابير الوقائية

تم فيه النص على جملة من القواعد التي يتعين على الإدارة العمومية و مستخدميها مراعاتها لضمان النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون العامة و في العلاقات التي تربط الهيئات العمومية بالمواطنين و لم يتم الاقتصار في هده القواعد الوقائية على القطاع العام و ممثلي الدولة بل تعدت دلك إلى القطاع الخاص بما انه اعتبر شريكا أساسيا للسلطات العمومية في شتى مجالات الحياة . و يمكن تلخيص مضمونه فيما يلي :

التوظيف: لقد فرضت النصوص المتعلقة بهذا الجانب مجموعة من المعايير والشروط التي يتعين الاعتماد عليها وأخذها بعين الاعتبار حال كل توظيف أو تعيين كالنجاعة والشفافية والجدارة والكفاءة. كما فرضت هذه النصوص كذلك اعتماد أسلوب الانتقاء الموضوعي القائم على شروط تضمن تكافؤ الفرص ، احتراما لمبدأ أن للشخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد . ومعلوم أن أي وظيفة تقابلها أجرة ملائمة وتعويضات كافية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان وتحميه من مغبة السقوط في هاوية الفساد. هذا فضلا على إعداد برامج تكوينية لتحسين المدارك و التحسيس بمخاطر الفساد[2] .

التصريح بالممتلكات: تنص المادة الرابعة من هذا القانون بما يلي : قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته . ومعلوم أن هذه المادة جاءت في إطار التدابير الوقائية

1 – المادتان 1 و 2 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المادة 3 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

وضمانا لشفافية الحياة السياسية وسير المؤسسات العمومية ولصون كرامة الأشخاص المكلفين بمهمة ذات النفع العام على أن يكون هذا التصريح خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب الموظف في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية ، ويجدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، بنفس الكيفية التي تم فيها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الخدمة . هذا ويحتوي التصريح بالممتلكات المنصوص عليه بالمادة 04 جردا للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر ولو في الشيوع في الجزائر و /أو في الخارج.

ويكون التصريح حسب ما يلي:

– أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا بالنسبة: رئيس الجمهورية. أعضاء البرلمان. رئيس المجلس الدستوري و أعضاؤه. رئيس الحكومة وأعضائها. رئيس مجلس المحاسبة. محافظ بنك الجزائر.السفراء القناصلة. الولاة. القضاة.

– أمام الهيئة بالنسبة:لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

– أما بالنسبة لباقي فئات الموظفين العموميين فيتم تحديد كيفية التصريح بالممتلكات عن طريق التنظيم. مع الإشارة أن محتوى التصريح بالممتلكات بالنسبة للفئة الأولى ما عدا القضاة ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم لمهامهم. في حين يكون التصريح بالممتلكات للفئة الثانية من الموظفين محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

وبشأن الانشغال المتعلق بمدى مساس إلزامية إجراء تعليق التصريح بالممتلكات ونشره بالمبدأ الدستوري المتعلق بحماية حياة المواطن الخاصة، يمكن القول أن هذا الإجراء لا يشكل أي انتهاك لحرمة الحياة الخاصة للمنتخب أو للموظف العمومي بل هو إجراء يقصد به ترسيخ مبدأ الشفافية في تولي المسؤوليات ألدى يشكل بدوره حماية للمنتخب نفسه من أي تأويلات مختلفة [1] .

<u>وضع مدونات أخلاقية</u> : إن شأن المدونات الأخلاقية بالنسبة لفئة الموظفين هو شأن القانون بالنسبة للمجتمع ذلك أن الواقع الاجتماعي قد أثبتت أن للمدونات الأخلاقية أثر بالغ الأهمية في تقويم شؤون الموظفين التابعين لنفس الفئة، باعتبارها مجموع الواجبات الخاصة بممارسة نشاط مهني محدد من طرف النقابات و في إطار ما هو قانوني ، لهذا الغرض حرس المشرع ضمن هذا القانون على وضع مثل هذه المدونات من طرف المؤسسات والهيئات العمومية تحدد فيها قواعد تكون بمثابة إطار يضمن الأداء السليم والحسن و النزيه للوظيفة العمومية والعهدة الانتخابية [2] .

<u>في مجال إبرام الصفقات العمومية</u>: تعد الصفقات العمومية المجال الخصب الذي ينمو ويتكاثر فيه الفساد بصفة مضطردة لعلاقتها المباشرة بصرف المال العام من جهة و استغلالها بصفة عمدية من طرف

1 – المواد 4 و 5 و 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المواد 7 و 8 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

الجهات المتعاقدة للظفر بمعاملات بأقل تكلفة على حساب المصالح الوطنية مقابل خدمات مالية نسبية تضاف في نهاية المطاف إلى قيمة الصفقة عند حساب نسبة الأرباح.

وإدراكا منه لما يمكن أن تلحقه مثل هذه المعاملات بالاقتصاد الوطني فرض المشرع ضمن المادة09 من هذا القانون ترتيبات ترتكز في مجملها على مفهوم الشفافية والمنافسة الشريفة والموضوعية والتسيير العقلاني للمال العام وفقا للإجراءات المعمول بها. هذا فضلا عن إضفاء الشفافية في إدارة الشؤون العامة بالنص على واجب تبسيط الإجراءات الإدارية والرد على شكاوى المواطنين و حسن استقبالهم و توجيههم[1] .

مساهمة المجتمع المدني: إن المجتمع عندما يمارس حقوقه الانتخابية بصفة حضارية وهادفة إلى اختيار أحسن البرامج و أنزه الأشخاص و أقدرهم يساهم بالضرورة في اختيار أحسن الممثلين لتولي السلطة العمومية وهي الوسيلة المثلى للوقاية من الفساد كما أن انضمامه إلى مساعي الدولة الرامية إلى القضاء عليه و إدراكه لأغراضها سيساهم بدون شك في لعب دوره الإيجابي مساندا بذلك كل الجهود الرامية إلى الوقاية ومكافحة الظاهرة [2] .

وضع أنظمة رقابة داخلية للمؤسسات العمومية: إن المراقبة الداخلية المستمرة للمؤسسات العمومية ومراقبة و تدقيق لعملية حساباتها وفق ما يشترطه القانون تعد أمثل و أفضل وسيلة لمنع ظاهرة تبيض الأموال والكشف عن مصادرها في حينها ومتابعة مآلها ، وهو الغرض الذي قصده المشرع من خلال النص على هذا الإجراء ضمن المادة 16 منه.

الباب الثالث :الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

تم التنصيص على إنشاء هيئة متخصصة تتولى تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد و تم تمييز هده الهيئة ببعض الصلاحيات في مجال الوقاية من خلال دورها التوجيهي و التحسيسي أو في مجال محاربة الفساد من خلال استغلال المعلومات التي قد تؤدي إلى كشف الجرائم و إيقاف مرتكبيها و لهدا تم النص على القنوات التي تمدها بالمعلومات و الوثائق المفيدة و كذا علاقتها بالسلطة القضائية أما فيما يخص تنظيم هده الهيئة و كيفية سيرها فقد تمت إحالة دلك على التنظيم . و سيتم التفصيل أكثر فيه حول هده الهيئة الجزء المتعلق بالمكونات المؤسساتية الحكومية لمكافحة الفساد بالجزائر .

الباب الرابع :التجريم والعقاب.

تم التعرض فيه لما يلي :

– التجريم: إذا كان للأسلوب الوقائي دورا هاما في الحد من ظاهرة انتشار الفساد في المجتمع فإن لأسلوب الردع والجزر دورا أهم ، كونه الوسيلة المثلى والفعالة لمعاقبة من يستغل سلطة وظيفته في الحصول على مكاسب خاصة غير مشروعة وقد تضمن هذا القانون بالتجريم للأفعال التالية: رشوة الموظفين العموميين وكذا الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي

---

1 – المواد 9 و 10 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المادة 15 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

واستعمالها على وجه غير مشروع. الغدر. استغلال النفوذ، تعارض المصالح، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب السياسية، تبييض العائدات الإجرامية، إعاقة السير الحسن للعدالة.

مع الإشارة أن هذا القانون قد ألغى 18 مادة من قانون العقوبات وأستبدل 14 منها بمواد أخرى منه، وكما فعل فإن المشرع يكون قد أحاط بموجب هذا القانون بموضوع الفساد في صوره المختلفة.

كما عمل على تكييف التشريع الوطني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإدراج بعض الجرائم لم يسبق وأن عرفها التشريع الوطني من قبل هي:

- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية .
- عدم التصريح أو التصريح الخاطئ للممتلكات.
- سوء استغلال الوظيفة .
- الإثراء غير المشروع.
- تلقي الهدايا .
- تعارض المصالح [1] .

كما تضمن هذا القانون من جهة أخرى النص على بعض الإجراءات الجزائية الهادفة إلى تسليط أشد العقوبات عل كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد بأي طريقة كانت وبأي شكل من الأشكال ضد الشهود والخبراء ء والضحايا والمبلغين أو أفراد عائلتهم وسائر الأشخاص الوثيقى الصلة بهم.

كما أشار هذا القانون إلى تطبيق الظروف المشددة إذا كان مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص علي ها في هذا القانون قاضيا ، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابطا عموميا أو عضوا في الهيئة أو ضابطا أو عون شرطة قضائية أو موظف أمانة الضبط. و بالمقابل نص كذلك على الإعفاءات و الظروف المخففة المنصوص عليها في قانون العقوبات لكل من أرتكب أو شار ك في جريمة أو أكثر من هذا القانون وقام قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية.

العقاب:

وبمجرد مقارنة بسيطة بين المواد الملغاة من قانون العقوبات و المواد المقابلة لها في هذا القانون يتبادر إلى الذهن مباشرة أن المشرع قد عمد إلى تجنيح جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب، و ذلك

1 – المواد من 25 إلى 47 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

حتى بالنسبة للجرائم التي كانت تحمل وصفا جنائيا قبل الإلغاء، لكنه قام بالمقابل بالنص على تشديد جميع الجنح بموجب المواد الجديدة تصل في بعض الأحيان إلى عشرين سنة بالنسبة لعقوبة الحبس، وإلى2.000.000دج بالنسبة لعقوبة الغرامة [1] .

العقوبات التكميلية: نصت المادة 50 من هذا القانون على أنه في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في هذا القانون. كما أشارت المادة 51 على أنه يمكن تجميد العائدات و الأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بقرار قضائي أو بأمر من السلطة المختصة ، وفي حالة الإدانة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون تأمر الجهة القضائية بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة وذلك مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية. وتحكم الجهة القضائية أيضا برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو إخوته أو زوجته أو أصهاره سواء كانت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى. ويمكن في هذا الجانب أيضا إقامة المساءلة الجزائية للشخص المعنوي وفقا للقواعد المقررة في قانون العقوبات وجدير بالذكر أن هذه المساءلة لا تكون إلا إذا كانت مقترنة بمتابعة مع الشخص الطبيعي. علما أن المشرع الجزائري في هذا القانون قد جنح عن القاعدة العامة للتقادم بالنسبة لبعض الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون خاصة ما تعلق منها بتحويل عائدات الجريمة إلى الخارج والذي جعل منها أفعالا غير قابلة للتقادم أصلا.

أما في حالة المادة 29 فلقد حدد مدة التقادم بالحد الأقصى للعقوبة المقررة لها قانونا. وبالنسبة لآثار الفساد فإن كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون يمكن التصريح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى مع مراعاة حقوق الغير حسن النية [2] .

أساليب التحري: نظرا للطابع الخطير لمجموعة الجرائم المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا القانون، و ضمانا لعمليات التحري الفعالة عن الجرائم و اقتفاء أثرها ومتابعتها داخليا وخارجيا نص هذا القانون على بعض إجراءات التحري ولأول مرة في المادة 56 منه نصها كما يلي: من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني والاختراق على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية وتكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

أ –التسليم المراقب: جاء تعريفه في باب الأحكام العامة على أنه الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه.

---

1 – المواد 48 و 49 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المواد من 50 إل 55 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

ب – الترصد الإلكتروني: هي الوسيلة الثانية الخاصة من أساليب التحري المنصوص عليها في هذا القانون وتتمثل في ترصد الرسائل الإلكترونية وإجراء الفحوصات التقنية لها وذلك بغية الوصول إلى مصدرها ومعرفة صاحبها. ونظرا لما يمكن أن يشكل هذا الإجراء بالمساس بالحياة الشخصية للمواطنين والمكرسة دستوريا أخضع المشرع القيام بهذه الإجراءات بمعية السلطة القضائية.

ج– الاختراق: يتضمن هذا الإجراء ترخيص السلطة القضائية لضابط أو عون الشرطة القضائية لمدة زمنية محددة مراقبة العصابات الإجرامية التي تقوم بالجرائم المنظمة المنصوص عليها في هذا القانون بتقمص دور احد الفاعلين الرئيسيين أو المشاركين أو المتهمين بالإخفاء قصد اختراقها والتوغل إليها لمعرفة أصحابه ا.ويمكن أن يلجأ إلى هذا الإجراء سواء في التحريات المتعلقة بالجرائم المتلبس بها أو في التحقيقات الابتدائية أو بناء على الانابات القضائية [1] .

الباب الخامس:التعاون الدولي

لقد تضمن هذا القانون أحكاما جسد بموجبها المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واسترداد الموجودات عن طريق تفعيل مختلف آليات التعاون القضائي ولاسيما التعاون الدولي بهدف مصادرة عائدات الجريمة.

<u>التعاون القضائي:</u> ذهبت المادة 57 من هذا القانون إلى إمكانية إقامة ت عاون قضائي على أوسع نطاق خاصة مع الدول الأطراف في الاتفاقية في مجال التحريات والمتابعات والإجراءات_القضائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

<u>اختصاص المحاكم الوطنية في الدعاوي المرفوعة من قبل الدول الأعضاء:</u> في إطار مبدأ المعاملة بالمثل نصت المادة 62 من نفس القانون على أن الاختصاص يؤول إلى الجهات القضائية الجزائرية للفصل في الدعاوي المدنية المرفوعة من طرف الدول الأعضاء في الاتفاقية من أجل الاعتراف بحق ملكيتها للممتلكات المتحصل عليها من أعمال الفساد كما يمكن للجهات القضائية التي تنظر في الدعاوي المرفوعة طبقا للفقرة الأولى من هذه المادة أن تلزم الأشخاص المحكوم عليهم بسبب الفساد بدفع تعويض مدني للدولة الطالبة عن الضرر الذي لحقها [2] .

<u>نفاذ الأحكام الأجنبية الآمرة بمصادرة الممتلكات على الإقليم الوطن :</u> لقد نصت المادة 63 من هذا القانون على أن الأحكام القضائية الأجنبية التي أمرت بمصادرة الممتلكات التي اكتسبت عن طريق إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أو الوسائل المستخدمة في ارتكابها نافذة بالإقليم الجزائري طبقا للقواعد والإجراءات المقررة.

كما يمكن بالمقابل للجهات القضائية أثناء نظرها في جرائم تبيض الأموال أو جريمة أخرى من اختصاصها وفقا للتشريع الجاري به العمل أن تآمر بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي والمكتسب

1– المادة 56 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2– المادة 62 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

عن طريق إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أو تلك المستخدمة في ارتكابها ، و هو الإجراء الذي يمكن ال دول ضحية جرائم الفساد أن تستصدر أحكام بالمصادرة على الممتلكات المهربة إلى الخارج وأن تكون قابلة للنفاذ على إقليم الدول الأعضاء، وبهذه الطريقة تتم محاصرة مجرمي الفساد أينما وجدوا.

التعاون الدولي في مجال اتخاذ الإجراءات التحفظية. ينص كذلك هذا القانون على التعاون الدولي في مجال اتخاذ الإجراءات التحفظية المتمثلة في التجميد والحجز، ذلك أنه باستطاعة الدول الأعضاء في الاتفاقية التي تكون محاكمها أو سلطتها قد أمرت بتجميد أو حجز عائدات جرائم الفساد أن تؤكد أوامر الحجز أو التجميد الصادرة عن السلطة القضائية أو السلطة المختصة الأجنبية وذلك بتلقي النيابة العامة عن طريق وزارة العدل هذه الطلبات وإحالتها على السلطة المختصة التي تفصل فيها طبقا لإجراءات القضاء الاستعجالي[1] .

التعاون الدولي في مجال المصادرة : أما التعاون الدولي في مجال المصادرة فقد نصت عليه المادة 66 من نفس القانون والذي تتمكن بموجبه الدولة العضو في الاتفاقية المتضررة من جريمة الفساد من توجيه طلب مصادرة العائدات الإجرامية المتواجدة على الإقليم الوطني مباشرة إلى وزارة العدل التي توجه بدورها الطلب إلى النائب العام لدى الجهة القضائية المختصة الذي يتولى بدوره إرساله إلى المحكمة المختصة مشفوعا بطلباته، ويكون حكم المحكمة عندئذ قابلا للاستئناف والطعن بالنقض وفقا للقانون وتنفذ أحكام المصادرة بمعرفة النيابة العامة وبكافة الطرق القانونية .

الباب السادس :أحكام ختامية [2]

تم فيه إدراج أحكام انتقالية تأخذ بعين الاعتبار الآثار التي انجرت عن إلغاء بعض أحكام قانون العقوبات أو إدراج الأحكام الجديدة المستمدة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في النظام القانوني الداخلي حتى يسود انسجام بين النصوص التشريعية و الأحكام التنظيمية.

2.**الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية** (الأمر رقم 06-03 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 15 يوليو 2006): لاسيما في مواده 40، 41، 42، 43، 49 و 50 إلى 54 . حيث يحث هدا القانون الموظف العمومي على الالتزام بالقوانين و عدم تسخير الوظيفة أو التجهيزات التابعة للمؤسسة العمومية، كما يمنعه من اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه .

---

1 - 64-65

2 - المواد من 71 إلى73 .

3.**الأمر المتضمن قانون العقوبات** (الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو 1966 م المعدل و المتمم لاسيما بالقانون رقم 04-15 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004 و بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 29 ذي القعدة 1427 الموافق 20 ديسمبر 2006): و دلك في مواده 57، 119 مكرر، 120، 130، 132، 133، 134. و مضمونها تحديد تجريم عدد من الممارسات المندرجة ضمن الفساد كالاختلاس و الرشوة، إضافة إلى العقوبات التي تسلط على مرتكبيها .

4.**المرسومان الرئاسيان المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات**، وهما المرسوم الرئاسي رقم 06-414 (الصادر في الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 1 ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006) ، و المرسوم الرئاسي المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (رقم 06-415 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 1 ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006).

و نظرا لكثرة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد فقد تم ذكر القوانين التي لها علاقة بموضوع البحث فقط [(1)] .

5.**اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك** يوم 31 أكتوبر سنة 2003 المصادق عليها بتحفظ من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04 – 128 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 26 بتاريخ 29 صفر عام 1425 الموافق لـ 19 أفريل 2004 .

6.**اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة** بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، المصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق لـ10 افريا 2006 [(2)] .

<u>ثانيا : المكونات المؤسساتية الحكومية لمكافحة الفساد :</u>

و هي الهيئات التي أنشأتها الحكومة الجزائرية أو تعتبر طرفا فيها.

1. <u>الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته :</u>

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تم تنصيبها يوم 3 جانفي 2011 (*تحت إشراف إبراهيم بوزبوجن وهو قاض سابق وله تجربة في العمل الحكومي من خلال توليه مهام في رئاسة الحكومة مدير ديوان رئيس الحكومة السابق علي بن فليس، و عضوية كل من عبد الكريم غريب سفير الجزائر السابق بمالي ورئيس الودادية الجزائرية بأوروبا، وصبرية تمكيت زوجة بوقادوم إطار سابق بوزارة الخارجية، وعبد القادر بن يوسف نائب عام بالمحكمة العليا وأحمد غاي وهو عقيد من الدرك الوطني،*

---

1 – موسى بودهان، <u>النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر</u>(الجزائر: المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الاشهار، 2009)، ص ص 178-208.

2 – نفس المرجع السابق، ص ص 72.

ومسعود عابد وهو رائد في جهاز الدرك الوطني، وعبد الكريم بالي الذي اشتغل رئيس قسم الدراسات في المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية حتى نوفمبر 2009 حيث عين مفتشا عاما للميزانية بوزارة المالية كذلك)[1] ، المؤسسة الحكومية الوحيدة في الجزائر المختصة في قضايا الفساد و محاربته و قد تم إنشاؤها بموجب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، و الذي جاء ضمن المادة 17 من هذا القانون على أنه تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية وتحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم وبإلحاق هذه الهيئة إلى رئيس الجمهورية مباشرة يكون المشرع قد قصد بذلك إعطائها الاستقلالية التامة في مجال الأعمال المنوطة بها ، وبالتالي ضمان القيام بدورها على الشكل المحدد ضمن اختصاصاتها.

• **استقلالية الهيئة :** تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية أثناء مباشرة الصلاحيات المخولة لها قانونا ، وضمانا لذلك يقوم الأعضاء التابعين لها والمؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري وذلك بتأدية اليمين الخاص بهم قبل استلامهم مهامهم . كما يتم تزويدها بالإمكانيات البشرية والمادية اللازمة وضمان حماية موظفيها من كل شكل من أشكال الضغط أو التهديد أو الإهانة أو أي اعتداء أخر يتعرضون له أثناء أو بمناسبة ممارستهم مهامهم .

هذا وينتظر أن يكون الموظفون المعينون في هده الهيئة ممن تتوفر فيهم شروط التكوين العالية والأخلاق الحسنة, والالتزام الشخصي و الشجاعة في مجال محاربة الفساد [2] .

• **مهام الهيئة:** حسب المادة 20 من هذا القانون تتمتع هذه الهيئة بصلاحيات واسعة في مجال مواجهة ومكافحة ظاهرة الفساد وهي:

– اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة .

– تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد المهنة.

– إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد .

– جمع ومركزة واستغلال جميع المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، لأجل تقديم توصيات لإزالتها .

---

1 – عبد السلام.س، " هيئة مكافحة الفساد تؤدي اليمين ورئيسها يعلن :سنحارب الفساد دون تراخ.. و لا تهويل! "، البلاد، 04 جانفي، 2011 : الحدث، ص 5.

2 – المواد من 17 إلى 19 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته.

– التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها .

– تلقي التصريحات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها مع مراعاة أحكام المادة 06 في فقرتيها 01 و 03.

– الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد.

– ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

– السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

– الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.

ومن خلال التمعن في صلاحيات هذه الهيئة يمكن استنباط أنها تضطلع بمهمة ذات شقين الأولى وقائية محضة وذلك من خلال التوجيهات والعمليات التحسيسية والثانية ردعية من خلال استغلال المعلومات والتحري بشأنها وتوظيفها لكشف هذه الجرائم وإيقاف مرتكبيها [1] .

• **تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق :** لأجل مباشرة هذه الهيئة الوظائف المسندة إليها نص القانون على القنوات التي تمدها بالمعلومات والوثائق المفيدة ، وذلك بإمكانيتها في أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي أخر جميع الوثائق أو المعلومات التي تراها مفيدة للكشف عن أفعال الفساد وأن كل رفض متعمد لذلك يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة .

• **علاقة الهيئة بالسلطة القضائية:** ذهبت المادة 22 من هذا القانون إلى تحديد علاقة الهيئة بالسلطة القضائية وذلك بقيامها عند وصولها إلى وقائع تشكل وصفا جزائيا بتحويل الملف إلى السيد وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية.

على أن تقوم هذه الهيئة برفع تقرير سنوي إلى السيد رئيس الجمهورية يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

---

1 – المادة 20 من نفس القانون .

و فيما يلي جدول يوضح الفرق بين هده الهيئة و المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منه في ظل المرسوم الرئاسي رقم 233/96 .

جدول 3 : الفرق بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها

التسمية / المقارنة	المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
الغرض	مراقبة الرشوة و الوقاية منها	تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد
النظام القانوني	لم تحدد طبيعته و يوضع لدى رئيس الحكومة	لها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية توضع لدى رئيس الجمهورية
استقلالية الهيئة	يقتصر دوره على جمع المعلومات و لا يخضع أعضاءه لتأدية اليمين القانونية	يقوم الموظفون بالاطلاع على المعلومات الشخصية بعد تأدية اليمين الدستورية
المهام	جمع المعلومات و استغلالها	جمع المعلومات و التحري بشأنها مع الاستعانة بالنيابة
التزويد بالمعلومات		يمكن أن تطلب من كل جهة أية وثائق أو معلومات و كل رفض يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة
العلاقة بالسلطة القضائية	لا توجد علاقة	في حالة وجود دلائل يحول الملف إلى السيد وزير العدل الذي يخطر النائب العام لأجل تحريك الدعوى العمومية
السر المهني	لا يوجد ما يلزم بذلك إلا فيما يخص سرية المداولات	يلتزمون بالسر المهني و يطبق هذا الالتزام حتى على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم بالهيئة

المصدر : السعيد عميور ، " شرح القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته" (محاضرة بمناسبة الأيام المفتوحة على العدالة ، برج بوعريريج، الجزائر) ، ص 17، بتصرف .

2. **الجمعية الدولية للسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد :** و هي منظمة دولية تهدف إلى ضمان التنفيذ الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تم تأسيسها في بكين خلال الاجتماع المنعقد بها الفترة الممتدة بين 22 إلى 26 أكتوبر 2006، و الذي حضره ممثلون عن 160 دولة بما فيها الجزائر (ممثلة بوزير العدل الطيب بلعيز) التي تعتبر عضوا مؤسسا [1] .

1 – بودهان، مرجع سابق، ص 130 .

ثالثا : المكونات المؤسساتية غير الحكومية لمكافحة الفساد :

تلعب الفواعل غير الرسمية دورا محوريا في مكافحة الفساد و فيما يلي أهم المنظمات غير الحكومية المهتمة بمكافحة الفساد في الجزائر:

1. **الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد** : الفرع الوطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر، غير معترف بها لدى السلطات الجزائرية، ويترأسها الصحفي و الكاتب جيلالي حجاج، التي تبذل نشاطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد والتشهير به.

2. **خلية محاربة الفساد و حماية المال العام** : و هي خلية تابعة للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان (منظمة غير حكومية في الجزائر، تعمل في إطار مستقل عن الجهاز الحكومي وظيفتها نشر الوعي الحقوقي و توعية المواطنين بالمفاهيم المستحدثة، وتعتبر من الضمانات الرئيسية لحقوق الإنسان في الجزائر) التي يترأسها المحامي مصطفى بوشاشي، مهمتها رصد مؤشرات الرشوة بناء على ملفات قضائية يعالجها محامو الرابطة.

تتكون هذه الهيئة الجديدة من7 أعضاء، هم محامون، نقابيون في الإدارة العمومية ممن يعرفون الكثير من قضايا هدر المال العام ونشطاء حقوقيين، و يعتقد القائمون على هده الخلية أن هناك انتشارا خطيرا للفساد بالجزائر، كما لاحظت بأن هناك انتقائية كبيرة في متابعة الأشخاص المشبوهين بالتورط في قضايا فساد [1] .

3. **المنظمة العربية لمكافحة الفساد** : المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مؤسسة مستقلة غير ربحية تأسست سنة 2005، وتم تسجيلها في المملكة المتحدة، واتخذت بيروت– لبنان مقراً عاماً لها بعدما أصدرت الحكومة اللبنانية مرسوما جمهورياً رقم 15579 بتاريخ 13 يونيو 2005 تم بموجبه منح المنظمة كافة الامتيازات والحصانات اللازمة لممارسة مهامها أسوة بالمنظمات الدولية والإقليمية العاملة في إطار الأمم المتحدة. تأسست المنظمة إثر مؤتمر عقده مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت في الفترة 20–23 سبتمبر 2004 حضره مجموعة من المفكرين و الخبراء المهتمين بأمور الشفافية ومناهضة الفساد والحكم الصالح في الأقطار العربية. وذلك تعزيزاً للقدرات من أجل تأسيس شبكة عربية متكاملة من مؤسسات متخصصة تعمل على دعم المجتمع الأهلي العربي ومؤسساته المدنية. تسعى المنظمة العربية لمكافحة الفساد إلى تعزيز الحكم الصالح المفاهيم الديمقراطية في المجتمع العربي من خلال ما يلي:

– إحداث الوعي وتوسيع الإدراك بأهمية مناهضة الفساد وحماية المصالح العامة والمال العام.

---

1 – ياسين ح ، " خلية بالرابطة الحقوقية لإثارة انتباه النيابة الى ممارسات الفساد " ، الخبر، 02 مارس، 2011، الوطن، ص 7.

– كشف التأثير السيئ للفساد على الوئام والتماسك الاجتماعي وعلى عملية التنمية المستدامة والأضرار التي يلحقها بالاقتصاد الوطني والثروة القومية.

– توجيه اهتمام الموطنين ومؤسسات المجتمع المدني نحو أهمية النشاط المعادي للفساد، وأهمية كشف مواقع الفساد وفضحها والإصرار على إصلاح الأوضاع.

– تشجيع ثقافة وممارسات الشفافية والتداول الحر للرأي والمعلومات وإرساء قواعد ومستلزمات بناء الحكم الصالح عبر تعزيز الديمقراطية والرقابة والمحاسبة والتي بدورها تأسس لمنع الفساد.

– رصد وتشخيص القصور الهيكلي في نظم المحاسبة العامة في الإدارات الحكومية، وفي شركات ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني.

و تتوخى المنظمة، من اجل تحقيق أهدافها، سلوك الطرق والوسائل التالية:

– جمع ودراسة ومراقبة المعلومات المتعلقة بالفساد في الحياة العامة ومن مختلف المصادر المتوفرة إصدار تقارير دورية حولها. ويشمل ذلك القوانين والإجراءات المتبعة في الدول العربية، والتي لها علاقة بالفساد، واقتراح أية تعديلات إيجابية على ذلك.

– تنظيم المؤتمرات والحلقات الدراسية والمحاضرات ونشر نتاج ذلك و أية مقالات ودراسات أخرى مما يؤدي إلى تنمية الوعي والإدراك للمواضيع المتعلقة بالفساد.

– زيارة الدول العربية والتداول مع مسؤولي الأجهزة والمؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني فيها بما يؤدي إلى التعريف بأهداف المنظمة.

– التواصل مع المؤسسات الدولية التي تعني بمناهضة الفساد والتنسيق معها بما يؤدي إلى المساهمة في النشاط الدولي المعني بمكافحة الفساد.

تنظر المنظمة إلى الفساد في الوطن العربي باعتباره مرضاً لا يفتك فقط في التركيب الأخلاقي والقيمي للمجتمع العربي، إنما يتجاوز ذلك لتهديد النمو الاقتصادي وحركة التنمية والانماء. ففي مكافحتها للفساد، تسعى المنظمة لتحرير قطاعات النشاط الاقتصادي العامة منها والخاصة من السلوكيات المرتبطة بالفساد والمعيقة لنمو الديمقراطية، وحرية الرأي وتبادل الأفكار وتوسيع نشرها. كما تسعى المنظمة على تشجيع الحكم الصالح والذي بدوره يؤدي إلى إزالة معالم الفساد السياسي*.

4. **الشبكة المغاربية لمحاربة الفساد و حماية الممتلكات العمومية :** هيئة استحدثت خلال المنتدى المغاربي المنعقد في مدينة الجديدة المغربية ايام 25،26و 27 اوت 2008 و الذي اقترح المشاركون فيه استحداث اطار مغاربي يمكن المجتمع المدني المغاربي من محاربة الفساد و الرشوة و حماية الممتلكات العمومية من الاستغلال السيء . و سيتم تقييم مدى فعالية هذه الآليات في التصدي للفساد في الأجزاء اللاحقة من الدراسة.

* موقعها على شبكة الانترنت : www.arabanticorruption.org .

المبحث الثاني : استمرار الفساد في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر و فشل الإجراءات المتخذة

إن المتأمل للإحصائيات المتعلقة بالفساد في الجزائر في السنوات الأخيرة يلاحظ عدم تراجع وتيرة الفساد بالرغم من الآليات و الإجراءات المتحدة باختلافها من قوانين و هيئات مستحدثة، فبعدما تم الانتهاء من قضية الخليفة انفجرت قضايا سوناطراك ثم الطريق السيار شرق-غرب أو ما عرف بفضيحة القرن .

أما فيما يخص المجالس المحلية المنتخبة فإن عدد المنتخبين المحليين المتابعين قضائيا بتهم الفساد في الفترتين النيابيتين 2002-2007 و 2007 إلى يومنا هدا مازال مرتفعا و هو ما يدل على بقاء الأسباب التي تؤدي إلى تفشي هده الظاهرة من جهة و فشل الآليات المتخذة لمحاربتها من جهة أخرى و ذلك يعود لكونها تقوم على تشويه مشكلة الفساد Mischaracterization و تعزلها عن السياق الشامل الذي تتفاعل فيه، بمعنى أن عملية مكافحة الفساد في الجزائر تقوم على اعتبار الظاهرة هي المشكلة الرئيسية Conceptualization Of Corruption As A Principal-Agent Problem و تتجاهل الأسباب التي أدت إلى تفشيه [1] .

و بأكثر دقة فان آليات مكافحة الفساد أخفقت في التصدي للظاهرة على مستوى المجالس المحلية المنتخبة لأنها لم تأخذ بعين الاعتبار بعدين أساسيين هما : إشراك الفواعل غير الرسمية من منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص، و غياب توجه حقيقي نحو تبني مبادئ الاستجابة و الشفافية و المساءلة و حكم القانون و المشاركة المجتمعية في تسيير الشأن المحلي بالهيئات المحلية الجزائرية، أي التحول من نمط الإدارة المحلية الذي يقوم على لامركزية التسيير إلى نمط الحوكمة المحلية الذي يقوم على مقاربة تشاركية شفافة تأخذ بعين الاعتبار الفواعل غير الرسمية .

و بالرجوع إلى مؤشر ضبط الفساد *، نلاحظ تراجع مردودية سياسات مكافحة الفساد في الجزائر، أي أن هده الأخيرة فشلت إلى حد كبير في التصدي للظاهرة.

1- Anna Persson, Jan Teorell And Bo Rothstein, ‘‘ The Failure Of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization Of The Problem ‘‘ (Qog Working Paper Series The Quality Of Government Institute Department Of Political Science, 2010), p1.

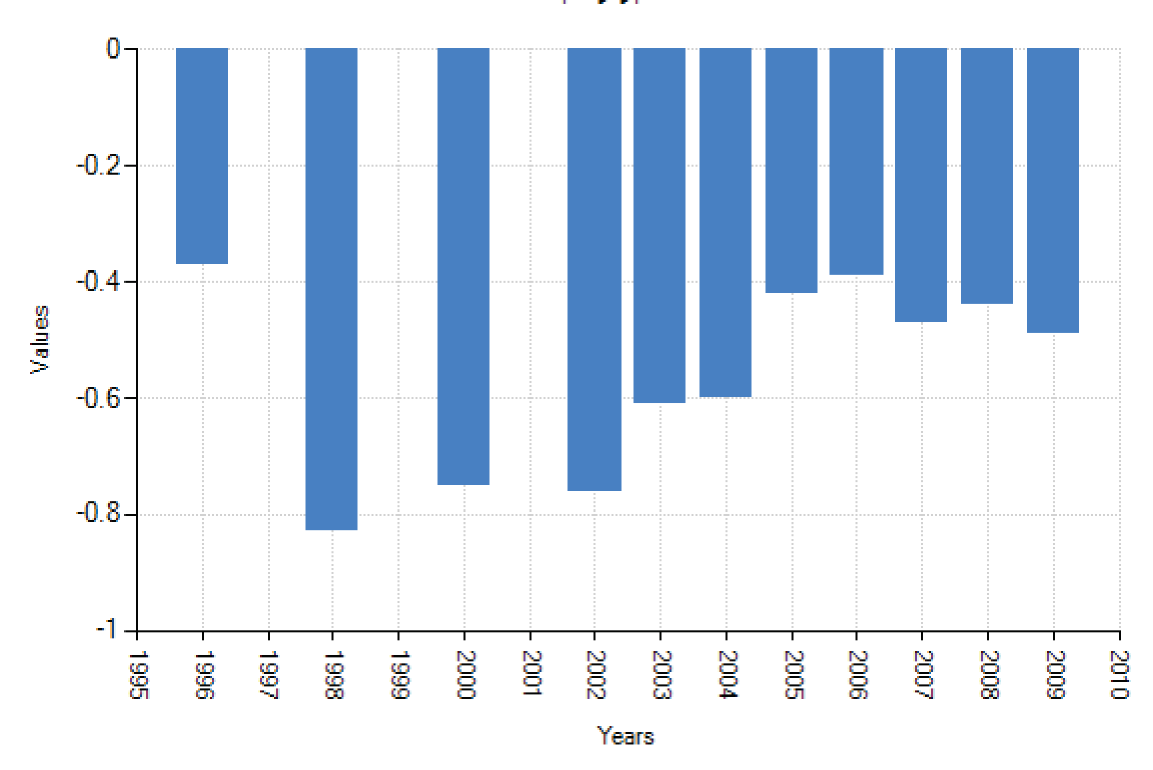
* مؤشر ذاتي على إدارة الحكم يتم تجميع عناصره من مصادر مختلفة يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: الفساد بين المسؤولين الحكوميين، الفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم "أموال غير قانونية" إلى الرسميين والقضاة، ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية. تتراوح التقديرات ما بين -2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل .

جدول 4 : إنتشار الفساد بين المسؤوليين الحكوميين في الجزائر بين 1996 و 2009 .

القيمة	السنة	القيمة	السنة
−0.49	2009	−0.6	2004
−0.44	2008	−0.61	2003
−0.47	2007	−0.76	2002
−0.39	2006	−0.75	2000
−0.42	2005	−0.83	1998
		−0.37	1996

المصدر: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=16&cid=1

شكل 6 : إنتشار الفساد بين المسؤوليين الحكوميين في الجزائر بين 1996 و 2009 .



المصدر: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=16&cid=1

المطلب الأول: غياب مقاربة تشاركية في مكافحة الفساد

مما يعاب على السياسة الحكومية في التعامل مع ملف مكافحة الفساد هو الاعتماد على قوانين محددة لمكافحة الظاهرة بدون توفير أرضية تساعد على تطبيقها في إطار دولة القانون، و هو ما يجعل تلك التشريعات غير فعالة، في غياب منظومة قانونية متكاملة و مطبقة بشكل يضمن احترام حقوق الإنسان و ديمقراطية قطاع العدالة بتطبيق القانون على الجميع .

فالمتتبع لفضائح الفساد التي تفجرها الصحافة الجزائرية و الأجنبية باستمرار يلاحظ عدم تطبيق القوانين على كل المتورطين فيها، و أن هناك انتقائية في التعامل مع ملفات الفساد، نظرا لتورط مسؤولين كبار بشكل مباشر أو غير مباشر في قضايا الفساد . و يعتقد المهتمون بهذا الشأن أنه لا توجد إرادة سياسية حقيقية في الجزائر للتصدي للظاهرة، و أن التعامل مع ملفات الفساد لا يخضع للمواد القانونية و إنما للتعليمات الفوقية، كما أن ملاحقة المتورطين لا تتم من طرف الهيئات المختصة بدون استشارة الهيئات العليا في الدولة ، خاصة في ظل التراتبية الهرمية التي يتميز بها قطاع العدالة في الجزائر، و لا يمكن الادعاء إلا بعد الرجوع للسلطة الأعلى هرميا [(1)] .

و توجد هناك عدة أدلة على غياب إرادة سياسية جدية في مكافحة الفساد، كتجاهل الاحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد في 9ديسمبر عرضته الذي اعتمدته الأمم المتحدة في 2004 بعد عام من توقيع العديد من البلدان في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد . كما يلاحظ غياب الفساد عن خطاب المسؤولين الجزائريين من جهة، و عدم تطبيق النصوص القانونية من جهة أخرى . إضافة إلى تأخر تنصيب اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد لمدة 5 سنوات كاملة بعد صدور الأمر بإنشائها في الجريدة الرسمية [(2)] .

و بالرجوع إلى تقرير الفساد العالمي لسنة 2006 نجد أنه يصر على أن الشرطة والأحزاب السياسية والبرلمانات هي أكثر المكونات الاجتماعية فسادا في العالم، و أن الموظفين العموميين و المسؤولين الكبار في الدولة هم الأكثر عرضة للفساد بغض النظر عن الدولة التي ينتمون إليها . و يؤكد نفس التقرير على صعوبة الوثوق في جدية و نجاح المبادرات الحكومية لمواجهة الفساد خاصة في الدول التي تعرف مستويات انتشار كبير للظاهرة كالجزائر ، و أثبتت دراسة نشرت في نفس التقرير حول مدى ثقة المواطنين في الإجراءات الحكومية لمكافحة الفساد أن 69% ممن معظم المجيبين لديهم رأي سلبي فيما

---

1 – Nissa Hammadi ,'' L'Avocat Mokrane Ait Larbi à Liberté : Le Parquet Dépend Du Pouvoir Politique '' , à Liberté , 1 Juillet, 2010 , Dossier, p 4.

2 Djilali Hadjadj , '' 9Décembre, Journée Internationale Contre La Corruption '', Le Soir d ' Algerie, 6 décembre, 2010, Soir Corrutpion, p 10.

يتعلق بالجهود حكومتهم لمحاربة الفساد أو أن أنها لم تفعل شيئا للقضاء، و أن الأحزاب السياسية هي الأكثر فسادا تليها البرلمانات والنواب المنتخبون وقطاع الإعمال و الشرطة في المرتبة الرابعة . كما يعتقد نفس التقرير بأن الاجراءات المتبعة في الدول التي تتميز بدرجة عالية من الفساد و التي تكون مقتصرة على المؤسسات الحكومية غالبا ما يكون هدفها الاستجابة لمخاوف التي تنجر عن ترتيباتها المتأخرة في الاحصائيات الدولية، فظهور قانون مكافحة الفساد في الجزائر تزامن مع انفجار فضائح الفساد في عدة قطاعات حساسة كالأمن و المحروقات و الاشغال العمومية [1] .

كما أن السلطة في الجزائر غالبا ما تحمل مسؤولية انتشار الفساد للعولمة و التدفقات عبر القومية و العوامل التكنولوجية و اقتصاد السوق، و هو ما يعبر عن رؤية ضيقة في تفسير الظاهرة [2] .

أولا : عدم نجاعة الهيئات الحكومية في مكافحة الفساد :Organismes Gouvernementaux

لقد انتقد الكثير من المتخصصين و المتابعين لقضايا الفساد في الجزائر الدور الذي تقوم به الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، و عدم مبادرتها إلى فتح الكثير من قضايا الفساد على غرار قضية الطريق السيار شرق غرب، و أرجعت دلك إلى تورط أقارب عضو مهم في اللجنة و هو ع ك غ في القضية و وجوده في سجن سركاجي (المتهم س ر ح نائب مدير التخطيط بوزارة النقل قام بتوفير معلومات سرية لرجل الأعمال س ا ا)، إضافة إلى الاستماع إلى 3 من بناته حول امتلاكهن حسابات مصرفية في سويسرا ضمن نفس القضية . إن وجود عضو يتمتع بدرجة قرابة قوية مع احد اكبر المتهمين في القضية يعطي مشروعية للشكوك التي تنتاب المختصين حول هده الهيئة [3] .

من جانب آخر فان الهيئة لم تقم بطلب أي وثيقة أو معلومات من أي إدارة أو أي شخص مادي أو معنوي في إطار التحقيق في قضايا الفساد. و في حين أنه من المفروض أن هذه الهيئة مستقلة فإن هناك تناقضا في المادة 22 التي تحدد علاقتها بالسلطة القضائية حيث تنص على أنه عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، و هو ما يتعارض مع استقلالية هذه الهيئة عن جميع السلطات الأخرى . إضافة إلى ذلك، فإن تأخر تنصيبها جعلها لا تصدر أي تقرير عن نشاطاتها وفق ما تنص عليه المادة

1 – Djilali Hadjadj, ‘’ L’action des gouvernements pour combattre la corruption est insuffisante ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 11 décembre, 2006, Soir Corrutpion, p 10.

2 – محسن بلعباس، " مداخلة حول سياسة مكافحة الفساد في الجزائر في المجلس الشعبي الوطني " ، يوتيوب، تم تصفح الموقع يوم 14-02-2011 على الساعة 00:30 : http://www.youtube.com/watch?v=zdpwPWjRJPE

3 – T H , ‘Suspicion sur l’Organe de lutte contre la corruption‘’, Le Soir d ’ Algerie, 13 Janvier, 2011, Actualité, p 10

24 من القانون الصادر في 20 فيفري 2006، رغم مرور 5 سنوات عن إعلان إنشائها قانونيا (تم تعيين أعضاء الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ بـ 7نوفمبر 2010) .

في نفس السياق، أعلن وزير العدل الجزائري في سبتمبر 2010 عن إنشاء ديوان مركزي لقمع الفساد بموجب القانون 05-10 الصادر في 26 أوت 2010 تكون مهمته التحقيق في الجرائم المتعلقة بالفساد و يمثل الذراع التنفيذي لهيئة مكافحة الفساد، و هو ما يتناقض مع المادة 17 الوقاية من الفساد و مكافحته، و هو الأمر الذي قد تنجم عنه تداخل في الصلاحيات مع مرور الوقت .

و الملاحظ كذلك وجود لبس و تناقض في تصريحات المسؤولين حين تناولهم لمصطلح الهيئة فهناك من يعبر عنها باللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، فهناك فرق بين الهيئة Organe وفق الترجمة الرسمية للجريدة الرسمية و اللجنة Commission التي عادة ما يقصد بها جهاز يتكفل بمهمة معينة لمدة قصيرة و لاعتبارات ظرفية فقط [1] .

و بالرجوع إلى تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون 1-2006، نجد أنه فضلا عن التأجيلات المتواصلة من أفريل 2005 تاريخ طرحه أمام م ش و، فإن المادة 7 في مشروع القانون التي تنص على معاقبة كل مسؤول ملزم بالتصريح بممتلكاته قد تم إسقاطها من طرف النواب [2] .

كما أن المواد القانونية نفسها التي يتكون منها القانون المصادق عليه عبارة عن قانون عقوبات مكرر من المادة 25 إلى المادة 56. و لا يعني إنشاء هيئة لمكافحة الفساد بالضرورة التصدي لهذه الظاهرة و الدليل تغييب مجلس المحاسبة عن القيام بدوره و حل الهيئة الوطنية لمكافحة الرشوة سنة 2000.

و بما أن معظم قضايا الفساد التي تمت متابعة مرتكبيها من طرف العدالة، فإن هذه الأخيرة تعاني من عدة مشاكل، فبعدما كان قانون 1969 يعتبر الجهاز القضائي وظيفة في خدمة الثورة الاشتراكية – و هو ما يعكس الأهمية المتواضعة التي كان يحظى بها لدى السلطة آنذاك–، حظي اعتبارا من 1989 استقلالية و اعتبره دستور 1996 سلكا مستقلا بذاته تتم ممارسته في إطار القانون . و رغم دلك فإن النظام القضائي في الجزائر يتميز بوجود تراتبية تجعل النواب خاضعين لوزارة العدل، كما يعتبر رئيس الجمهورية القاضي الأول في البلاد و له سلطة تعيين و عزل القضاة و هو ما يتنافى و استقلالية جهاز العدالة من جهة و يفرض ضغوطا عليها خاصة في تعاملها مع قضايا الفساد التي يتورط فيها المسؤولون

1- Djilali Hadjadj , ‘ONPLCC : Il est trop tard pour bien faire ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 24 Janvier, 2011, Soir Corrutpion, p 7 .

2 – Djilali Hadjadj , ‘Les Pouvoirs Publics Tournent Le Dos À La Convention Des Nations Unies ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 3 Avril , 2006, Soir Corrutpion, p 7 .

الحكوميون . كما أن حالة الطوارئ التي تم الغاؤها مؤخرا، تعطي صلاحيات واسعة للأجهزة الأمنية لتجاوز العدالة في التحقيق في مختلف القضايا .

و رغم قرار زيادة رواتب القضاة في 2004 إلى حوالي 720 دولار أمريكي(ثم بلغ 9 ملايين سنتيم في 2008 إلا أنه راتب يبقى أقل مما يحصل عليه القضاة في تونس و المغرب، و يتقاضى القاضي الأمريكي مثلا 200 ألف دولار شهريا) و يبقون عرضة للرشوة بشكل كبير [1] .

أما البرلمان، فلم يشارك كهيئة رقابية في مكافحة الفساد، و قد اعتبر رئيس مجلس الأمة التطرق لقضايا الفساد تشويها لسمعة الجزائر في الخارج.

في سياق آخر، يمكن اعتبار الآليات القانونية التقليدية عاجزة عن مكافحة الفساد نظرا لصعوبة إثبات التهم على المتورطين في ظل نقص الموارد البشرية المختصة في مثل هدا النوع من القضايا من جهة و ضعف التقنيات و التكنولوجيات التي تعتمد عليها العدالة الجزائرية من جهة أخرى .

ثانيا: ضعف جمعيات المجتمع المدني في ميدان مكافحة الفساد

رغم العدد الهائل للجمعيات المعتمدة وطنيا و محليا في الجزائر فإن تلك التي تهتم بمكافحة الفساد قليلة جدا. و الشكلان المواليان يوضحان عدد الجمعيات الوطنية و المحلية و تصنيفها حسب الإحصائيات الرسمية.

جدول 5 : تصنيف الجمعيات المحلية المعتمدة في الجزائر (بمجموع 77361 جمعية معتمدة)

التصنيف	العدد	التصنيف	العدد
المهنية	3013	المستهلكون	133
الدينية	12805	الشباب و الأطفال	2387
الرياضة و التربية البدنية	12219	السياحة و الترفيه	654
الفنون و الثقافة	8305	المتقاعدون و المسنون	162
أولياء التلاميذ	14100	النسوية	696
العلوم و التكنولوجيا	873	التضامنية و الخيرية	2214
لجان الأحياء	17059	الإسعاف	139
البيئة	917	الصحة و الطب	539
المعاقون و غير المكيفين	1060	التلاميذ و الطلبة القدماء	86

المصدر : وزارة الداخلية الجزائرية، مارس 2011.

1- شفافية دولية، مرجع سابق، ص 190.

جدول 6 : تصنيف الجمعيات الوطنية المعتمدة في الجزائر(بمجموع 962 جمعية وطنية معتمدة)

التصنيف	العدد	التصنيف	العدد
الصداقة–المبادلات–التعاون	25	المهن المختلفة	192
قدماء التلاميذ و الطلبة	29	الدينية	10
الثقافة–الفن–التعليم–التكوين	114	المتقاعدون و المسنون	08
جمعيات ذات طابع متنوع	54	الصحة	131
حقوق الإنسان	07	العلوم و التكنولوجيا	40
الطفولة و المراهقة	12	الرياضة و التربية البدنية	91
البيئة و محيط العيش	32	السياحة و الترفيه	26
الجمعيات الأجنبية	18	التعاضديات	34
الأسرة الثورية	09	الشباب	46
النسوية	23	المعاقون و غير المكيفين	17
التراث التاريخي	19	التضامن–الإسعاف–الجمعيات الخيرية	25

المصدر: وزارة الداخلية الجزائرية، مارس 2011.

قبل التطرق إلى دور الفواعل غير الرسمية في مكافحة الفساد في الجزائر لابد من إلقاء نظرة على واقع المجتمع المدني في الجزائر عموما، فالجمعيات في الجزائر غالبا ما تكون تابعة لأحزاب سياسية معينة و تتبنى نفس خطابها السياسي و تقوم بعملية التعبئة لصالحها، و قد اعتبر الباحثون أن حراك الجمعيات هو رجع صدى للحراك الحزبي و بما أن الأحزاب السياسية الأنشط على الساحة هي أحزاب التحالف المندمجة كليا في السلطة فإن الحراك الجمعوي لن يحقق مساهمة حقيقية في بناء مشروع المجتمع إذا بقيت الجمعيات مجرد توابع للأحزاب السياسية [1] .

و يمكن إجمال المشاكل التي تعاني منها الحركة الجمعوية في الجزائر فيما يلي :

---

1 – بوحنية قوي ، " المجتمع المدني الجزائري : الوجه الآخر للممارسة الحزبية " ، مجلة المغرب الموحد 10 (جانفي 2011) : ص ص 2–5.

- **القيود القانونية** : التي تربط نشاط تلك الجمعيات بالحصول على ترخيص من الجهات المختصة، مما يجعلها تضيع الكثير من الوقت و الجهد في الإجراءات البيروقراطية
- **النخبوية و الجماهيرية** : و هي إحدى موروثات العمل السياسي، فالمجتمع المدني في الدول المتقدمة نخبوي في بنائه و إدارته و خبراته و جماهيري في تعامله مع القضايا المطروحة، بينما في الدول المتخلفة و من بينها الجزائر تستأثر النخب المثقفة بالعضوية في الجمعيات المختلفة مما يفقد هده الأخيرة ركيزتها الاجتماعية القاعدية .
- **التمويل** : و هو أكبر مشكل يؤثر على استقلالية الحركة الجمعوية مادامت الموارد المالية تأتي من إعانات الدولة، و أحيانا يمنع القانون الحصول على تمويل من الخواص أو الجهات الأجنبية [1] .

كل هذه العوامل تؤدي إلى حصر الدور الذي تقوم به جمعيات المجتمع المدني الجزائري في زاوية ضيقة.

و عليه، فإن السلطات الجزائرية غالبا ما تمتنع عن منع التراخيص للجمعيات التي يكون هدفها الكشف عن حالات الفساد، و هو ما يتنافى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر، و التي تلزم الدول بإشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد . حيث أن السلطات الجزائرية حين مناقشتها و مصادقتها على الاتفاقية اكتفت بالدعوة إلى إشراك الفواعل غير الرسمية من قطاع خاص و مجتمع مدني و حركة جمعوية دون استحداث آليات تترجم هده الدعوة ميدانيا، كما اعتقد الوفد الجزائري أن الجزائر تتوفر على آليات بديلة لإشراك المجتمع المدني و هي المجالس المنتخبة، رغم أن هده الأخيرة تعاني على اختلاف مستوياتها التمثيلية من تفش كبير للفساد، أي أن دورها في مكافحة الفساد لا يمكنه تعويض مشاركة القوى المجتمعية غير الرسمية المباشرة دون وسائط حكومية [2] .

و رغم أن المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته تقتضي تشجيع مشاركة المجتمع المدني و اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار و تعزيز مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية و إعداد برامج تعليمية و تحسيسية بمخاطر الفساد و تمكين وسائل الإعلام و الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، إلا أن العراقيل الشكلية و الموضوعية التي عرفها تنفيذ مواد هدا القانون حد من مدى فاعلية هذا المبدأ .

---

1 – الحبيب بلكوش، " مداخل أولية حول إشكاليات الأداء في منظمات المجتمع المدني– حالة منظمات حقوق الإنسان– " (ورقة عمل قدمت في الندوة الإقليمية حول: " المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الإصلاح"، الاسكندرية، مصر، 21–22 جوان 2004)، ص ص 1–4

2 – Djilali Hadjadj , ‘‘A contre-courant d'un contexte liberticide‘‘, Le Soir d ' Algerie, 17 Juillet, 2006, Soir Corrutpion, p 10 .

و تلزم المادة 13 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ كل دولة لتدابير إشراك المجتمع المدني و القطاع الخاص في جهود مكافحة الفساد حسب امكانياتها و ظروفها [1] .

أما اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته التي صادقت عليها الجزائر أيضا فتنص في مادتها 12 المعنونة " المجتمع المدني و وسائل الإعلام " [2] على التزام الدول الأطراف بضمان مشاركة كاملة للمجتمع المدني و وسائل الإعلام و توفير بيئة ملائمة لهما من الشفافية تمكنهما من دعم الحكومات على إدارة أحسن للشؤون العامة .

و الدليل على وجود تناقض بين الموقف الرسمي الجزائري و العمل الميداني، عدم منح ترخيص للجمعية الوطنية لمكافحة الفساد التي تمثل فرع منظمة شفافية دولية بالجزائر رغم كونها جزءا من الجمعيات غير الحكومية المعترف بها لدى الأمم المتحدة. كما تم منعها من المشاركة في المؤتمرات الدولية حول الظاهرة، كمؤتمر الدول الأعضاء في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المنعقد بالدوحة القطرية يوم 09 نوفمبر 2009، إذ أن النظام القانوني للاتفاقية يتيح طلب الدول الأعضاء إقصاء مشاركة أي كيان ينتمي إليها بدون موافقة السلطات الحكومية للدولة .

ومن المعروف أن الفواعل غير الرسمية في الجزائر تواجه نوعا من القصور بسبب النظام السياسي القائم منذ الاستقلال الذي يقوم على الأبوية و يتميز بفكر عسكري مسيطر على جميع الميادين، مما جعل الجمعيات وسيلة تستخدمها الدولة وسيلة لمراقبة المجتمع و المواطنين بدل أن تكون وسيلة تسمح للمواطنين و للمجتمع بمراقبة السلطة و تساهم في صنع السياسات العامة.

كما تتميز السلطة في الجزائر بأمننة عملية صنع السياسة العامة في مختلف المجالات [3] و من بينها مكافحة الفساد، فالمادة 15 من قانون مكافحة الفساد التي تتناول مشاركة المجتمع المدني تفرض الخضوع لمقتضيات الأمن الوطني عند الكشف عن القضايا و هو ما يتنافى و ضرورة الكشف عن فضائح الفساد كمحور مهم لمحاربته .

و من العراقيل التي تؤثر على مساهمة المواطنين في الكشف عن ملفات الفساد وطنيا و محليا، غياب منظومة قانونية تحميهم، لأن بعض نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تثبط الدور الذي يقوم به هؤلاء المبلغين أو Donneurs D'alerte ، Whistleblowers بتسليط الضوء مفهوم التهمة الباطلة بدل حث ضحايا الممارسات الفاسدة عن التبليغ عن تعرضهم للمساومات المختلفة، ففي المادة

1 – مرسوم رئاسي رقم 128/04 مؤرخ في 29 صفر 1425 هـ الموافق لـ 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003.

2 – مرسوم رئاسي رقم 137/06 مؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 هـ الموافق لـ 10 أفريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة في مابوتو في 11 يوليو 2003 .

3 – صالح زياني و آمال حجيج، " إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر "، دفاتر السياسة و القانون ، جامعة ورقلة، العدد3 (جوان 2010): ص ص 11–13 .

46 من نفس القانون يعاقب كل من يبلغ كيديا و بأي طريقة السلطات المختصة عن الجرائم المنصوص عليها[1] ، و التي تلي مباشرة المادة 45 التي تعاقب كل من يقوم بتهديد هؤلاء المخبرين، إلا أنها تبقى جامدة مالم تطبق ميدانيا لأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و في مادتيها 32 و 33 تطالب الدول باتخاذ إجراءات عملية لحماية الشهود و الخبراء الذين يدلون بشهاداتهم أو يبلغون عن الأفعال المجرمة بنفس الاتفاقية من انتقام أو ترهيب محتملين.

و عليه فمشاركة المواطن و المجتمع في مكافحة الفساد تعتريها الكثير من العقبات التي جعلت دور الفواعل غير الرسمية ضعيفا في هد المجال .

المطلب الثاني : تدني مستويات الاعتماد على الحوكمة المحلية

لقد أجمل الرئيس الجزائري السلبيات التي تعاني منها الإدارة الجزائرية في خطابه أمام ولاة الجمهورية، حيث أنه عدد الإشكاليات التي تعرقل أداءها و تجعلها عاجزة عن استغلال الإمكانيات المتوفرة بشكل جيد . و إذا ما حاولنا معرفة مدى اعتماد مبادئ الحوكمة المحلية في نظام الإدارة المحلية الجزائرية نجد أنها تكاد تكون غائبة و بالتالي فهي اقرب منها إلى تطبيق مبادئ الحكم الرديء.

"...إنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين و بالأوضاع الحقيقية الملموسة و غير المبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم و لا بحاجاتهم، إدارة عملت على تكوين منطق خاص بها يعاكس أحيانا ما هو بمثابة العمود الفقري للدولة و هي تضاعف من إجراءات الإكراه و إشكال التقعر التي لا فائدة ترجى من ورائها بالنسبة لرعاياها . و هي تتسبب في تمييع المسؤوليات و اعتماد التعتيم في مضمار اتخاذ القرارات و تؤدي في غالبية الأحيان إلى تشجيع اللاكفاءة و تعميم التفاهة، إدارة هي أمْيَل ما تكون منها إلى التسيير، إدارة متقادمة في مناهجها و لا تكاد تلم بأسباب التقدم العلمي " [2] .

من جانب آخر، فإن مختلف الإحصائيات التي تقوم بها المنظمات الدولية و الإقليمية – و باختلاف المعايير التي تقوم عليها – تصنف الجزائر في مراتب متأخرة في مجال الحوكمة . فعلى المستوى القاري، صنف آخر تقرير للحوكمة في إفريقيا 2010 الجزائر في المرتبة 19 من بين 53 دولة شملها التقييم . و يقوم بهده الدراسة الاستقصائية مؤسسة مو إبراهيم التي تحمل اسم المقاول السوداني الأصل بريطاني الجنسية المختص في الاتصالات السلكية و اللاسلكية الذي أسسها . و يعتبر هدا المؤشر أداة مرجعية لتقييم مبادئ الحوكمة في أفريقيا، عبر الاتصال و الاحتكاك بالمواطنين الأفارقة وتمكينهم من مساءلة

---

1 – Djilali Hadjadj , ‘’ La loi algérienne ne garantit pas la protection des d.nonciateurs et des victimes de la corruption‘’, Le Soir d ’ Algerie, 28 Avril, 2008, Soir Corrutpion, p 17.

2 – مقتطف من خطاب الرئيس الجزائري أمام ولاة الجمهورية ، جريدة النصر قسنطينة 12-13 ماي 2000 .

الحكومات والمؤسسات العامة، و مدى توفير السلع والخدمات العامة للمواطنين من قبل الحكومات والجهات الفاعلة من غير الدول عبر 88 مؤشر بحيث يوفر لمحة عامة عن التزام الحكومات بوضع سياسات فعالة و تقييمها عبر معرفة مدى تحقيقها للنتائج المرجوة . و رغم تسجيل تحسن في الجانبين الاقتصادي و الاجتماعي من خلال فئتي التنمية الاقتصادية المستدامة و التنمية البشرية، إلا أن هناك تراجعا في الجوانب السياسية و حقوق الإنسان [1] .

و إذا كان هذا المؤشر عاما يقيس وضعية الحوكمة عموما، فإن هناك مؤشرات إخرى تتناول كل مبدا من مبادئها على حدى، و فيما يلي أهمها .

1. الشفافية:

تعتبر الشفافية و سرعة الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية أساسا لابد منه في الحوكمة المحلية، لكنها في الإدارة المحلية الجزائرية في وضع سيء نوعا ما، فعلى الرغم من وجود مواد قانونية تلزم بتعليق جدول أعمال المجالس المحلية المنتخبة في أماكن مخصصة للجمهور و تتيح للمواطنين حضورها، إلا أن هناك عدة عوامل تعيق اطلاعهم على طرق إدارة الشؤون المحلية، كالاختلالات التي تعرفها العديد من المجالس البلدية و الولائية و حالات سحب الثقة من رؤساء المجالس المنتخبة من طرف زملائهم إضافة إلى المتابعات القضائية في حقهم و التي السير الحسن لأعمال المجالس، إضافة إلى ضعف المشاركة السياسية للمواطنين خاصة على المستوى المحلي بسبب الاتهامات التي غالبا ما تشير إلى حدوث عمليات تزوير تمس عمليات الاقتراع و التصويت و فرز الأصوات، فضلا عن جهل المواطن بالقوانين التي تسمح له بالاطلاع على المعلومات و حضور المداولات التي تعتبر أساس عمل المجالس المحلية . من جانب آخر فان اللامبالاة و الاغتراب السياسي للمواطن المحلي الجزائري يجعله يعزف عن متابعة الأوضاع في الهيئات المحلية.

و في تقرير لمنظمة Partenariat Budgétaire International *حول مدى شفافية الميزانيات الحكومية في 85 دولة، نشر في 1 فيفري 2009 و يقيس نوعية و مدى توفر المعلومات المتعلقة بالميزانيات المالية لتلك الدول لعام 2008، عبر مؤشر يعرف بـ "ميزانية مفتوحة" يتضمن 91 سؤال، احتلت الجزائر المرتبة الأخيرة بـ 1% فقط و هو ما يدل على حجم التعتيم الممارس في الإدلاء

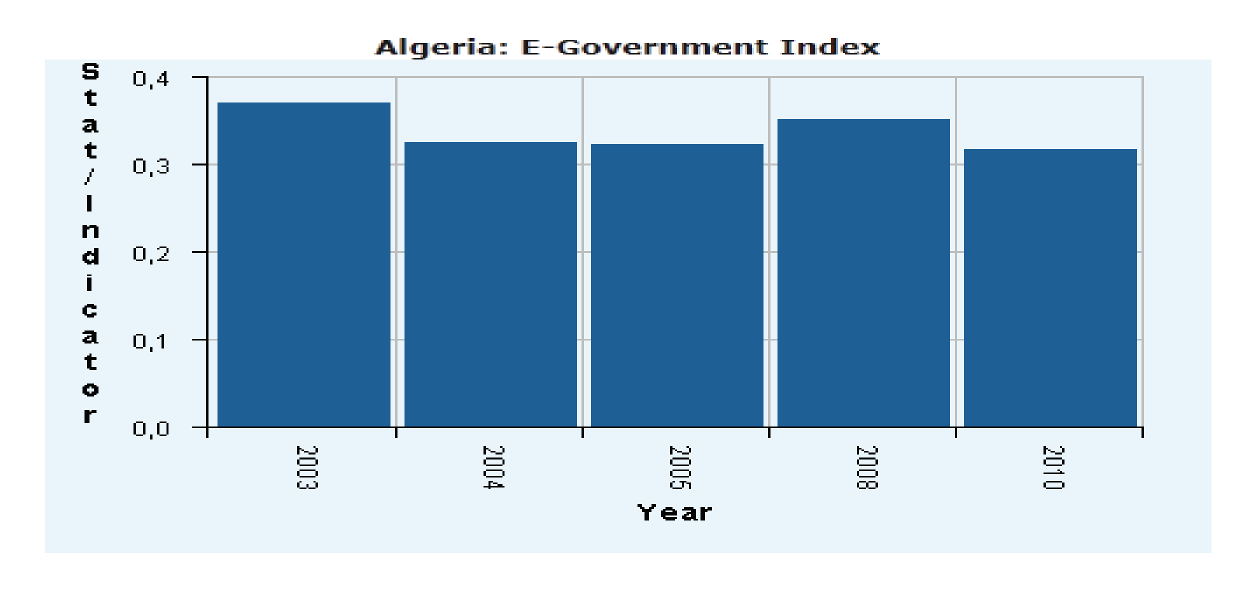
1- Djilali Hadjadj , ‘’ Corruptions : gouvernance En Afrique : L’Algérie Classée 19e Sur 53 Pays‘’, Le Soir D ’ Algerie, 11 Octobre , 2010, Soir Corrutpion, P 16.

* شكلت في اطارمركز الميزانيات و الاولويات السياسية و هومنظمة دولية بحثية مستقلة غير ربحية تاسست في واشنطان سنة 1997 موقعها على الانترنت www.openbudgetindex.org

بالمعلومات و عرضها على المواطنين من طرف السلطات بما فيها المجالس المحلية، ما يصعب مراقبة المواطن لطرق إنفاق الأموال العامة [1] .

في محور آخر، تعاني الهيئات المحلية الجزائرية من نقص كبير في الجانب التقني و المعلوماتي الذي يمكنها من تغطية العراقيل سالفة الذكر عبر الحوكمة المحلية الالكترونية E-Local Goveranance، إذ أن الكثير من الدول (حكومة دبي مثلا) استطاعت تغطية عزوف المواطنين عن الاهتمام بالشأن السياسي المحلي عبر اللجوء إلى تكنولوجيا المعلومات و الانترنت التي تمكن المواطن من إبداء آرائه للمسؤولين المحليين و اقتراح انشغالاته و الاطلاع على المداولات و طرق و مبالغ منح الصفقات العمومية و حتى التصويت الالكتروني في الانتخابات المحلية [2] ، و يعود هذا النقص إلى ضعف الإرادة السياسية و الموارد البشرية و التكنولوجية التي من شأنها رقمنة علاقة المواطن بالإدارة المحلية. و بالرجوع إلى مؤشر الحكومة الالكترونية * يلاحظ عدم تجاوز قيم المؤشر في الجزائر 0.5 منذ 2003 إلى غاية 2010، مما يعني عدم قدرة الحكومة و الإدارات المركزية و اللامركزية على الاعتماد على تكنولوجيا الاتصال في تنفيذ سياساتها العامة و القطاعية و التفاعل مع القوى المجتمعية جيدا.

شكل 7 : وضعية الجزائر في مؤشر الحكومة الإلكترونية بين 2003 و 2010 .



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=638&gid=0&sgid=0

1- Djilali Hadjadj , '' Encore un très mauvais résultat pour l'Algérie '', Le Soir D ' Algerie, 09 Février , 2009, Soir Corrutpion, P 15.

2- Patrick Dunleavy and others, '' New Public Management Is Dead-LongLive Digital-Era Governance '', Journal Of Public Administration Research And Theory , Oxford University, 16 , (2011) : p 478.

* مؤشر الحكومة الإلكترونية: مؤشر برنامج الأمم المتحدة لتنمية للحكومة الإلكترونية (EGDI)يقيس قدرة الإدارات الوطنية على استخدام تكنولوجيا الإنترنت والهاتف المحمول في تنفيذ وظائف الحكومة، ويتراوح بين 0 و 1 كأحسن تنقيط.

2. المساءلة :

و هي أداة فعالة لمراقبة مدى قيام المجالس المحلية بالمهام المكلفة بها و مدى تنفيذهم لبرامجهم المعلنة في حملاتهم الانتخابية، لكنها على غرار الشفافية تعاني من بعض الإشكاليات. و نظرا لترابط مبادئ الحوكمة المحلية فان ضعف المساءلة مرده نقص مستوى الشفافية التي توفر المعلومات التي على أساسها تقيم المجالس المنتخبة

و هناك الكثير من المواد القانونية التي تحدد رقابة على المجلس المحلي نفسه و على أعماله و أعضائه (كالمواد 31 و 32 و 33 و 41 من قانون البلدية و المواد 40 و 41 و 45 من قانون الولاية)، فهذه الوصاية تتعلق بمدى قانونية مداولات و تشكيل المجالس، إلا أنها بشكلها الحالي تعتبر رقابة خارجية من طرف السلطات التنفيذية و القضائية و التشريعية و لا تسمو إلى مستوى المساءلة التي يمارسها المواطنون المحليون بشكل مباشر . فهذه الرقابة ذات بعد قانوني حكومي لا تدعم الديمقراطية التشاركية بقدر ما تنقص من استقلالية الوحدات المحلية، و تعود الوصاية على الوحدات المحلية بهذا الشكل إلى قانون 1967 الذي كان يأخذ بعين الاعتبار نظام الحكم الأحادي و التخوف من تفتت الدولة و تمرد الإقليم في تلك المرحلة الحساسة [1] .

إن الرقابة على المجالس المحلية مستوحاة من القانون الفرنسي الدي يتميز بتنوع المظاهر فجاءت صور الرقابة شديدة و صارمة تكرس تبعية الهيئات المحلية للسلطة المركزية، من خلال تحكم الموظفين المعينين كالوالي و رئيس الدائرة في سير و اعمال الجالس و المنتخبين معا [2] .

أما وسائل الاعلام المكتوبة فإنها غالبا ما تتفادى تناول أداء الهيئات المحلية و المجالس المنتخبة و تكتفي بنقل المشاكل التي يتخبط فيها المواطن . و عليه فإنها تمارس جزءا ضئيلا من المساءلة التي لا ترقى إلى محاسبة المسؤولين و مطالبتهم بإنجاز مهامهم أو عرض حصيلة إنجازاتهم بشكل علني .

و الشكل التالي يوضح رتبة الجزائر حسب مؤشر المساءلة * خلال السنوات الاخيرة .

و الملاحظ أن مستويات المساءلة لم تتجاوز الصفر، و بقيت في القيم السلبية لتعكس حالة هذا المبدأ المهم في الجزائر، و مدى تمكن المواطن من محاسبة المسؤولين المركزيين و المحليين .

---

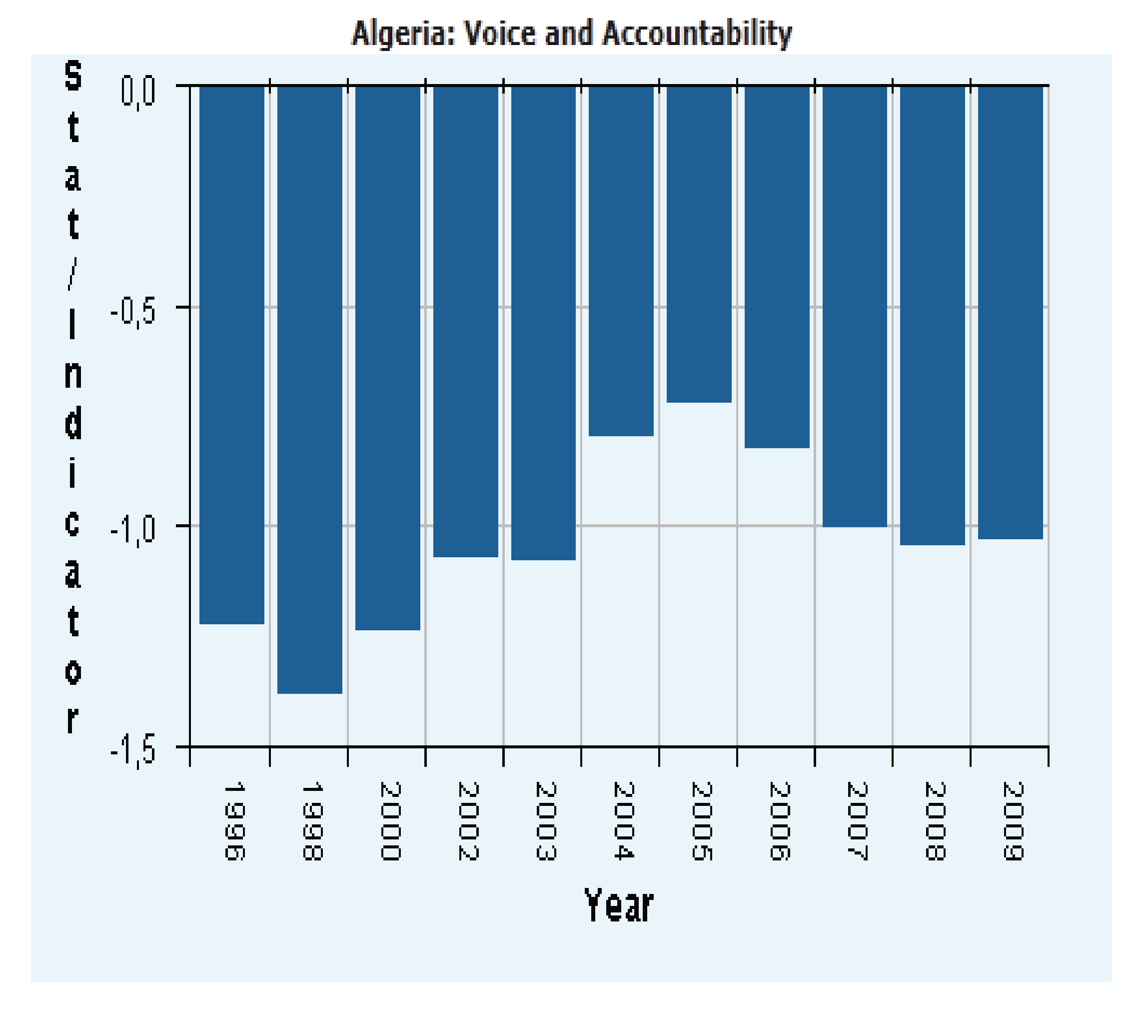
1 – نجلاء بوشامي ، " الرقابة الإدارية في ظل قانون البلدية 90–08: أداة للاستحواذ على سلطة القرار "، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص 5.

2 – مسعود شيهوب، " ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم – المثال الخاص بالضمانات القانونية – " ، الوسيط 8 (2010): ص 60.

* مؤشر حول الحوكمة يضم مجموعة متنوعة من المصادر ويقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية : انتخابات حرة ونزيهة، وحرية الصحافة والحريات المدنية والحقوق السياسية والشفافية في القوانين و السياسات .تتراوح التقديرات بين 2،2– 5، 5و؛ العليا هي الأفضل.



شكل 8: وضعية الجزائر في مؤشر المساءلة بين 2003 و 2010



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=11&gid=0&sgid=0

3. الكفاءة و الفعالية :

لقد أثرت الوصاية الإدارية على كل من البلدية و الولاية بشكل كبير على قدرة المجالس المنتخبة على القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها بشكل كفء و فعال، فعجزت عن الاستغلال الأمثل للطاقات و الإمكانات المحلية مع ابتعادها عن عملية الاستغلال و الاستثمار، و يلاحظ غياب بعد فني و رؤية استراتيجية و رؤية بعيدة المدى قائمة على تحليل المتغيرات البيئية و الاستفادة من الفرص لمواجهة التحديات بشكل جيد [1] .

1 – وحيدة بورغدة، " تمثيلية الجماعات المحلية في الجزائر في ضوء معايير الحكم الراشد قراءة و استشراف في قانوني الولاية و البلدية"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص 9 .

و من أسباب هدا العجز، ربط هذه المشاريع المحلية بمصادقة الجهات الوصية أو تخوف رؤساء البلديات و تهربهم من المسؤولية و عدم التقدير لبعض النفقات و التي تزيد من ديون البلدية مثل زيادة استهلاك الكهرباء .

إضافة إلى كون الموارد المالية للهيئات المحلية مصدرها الدولة و ليست إيرادات ذاتية خاصة في ظل نقص الاقتطاعات الضريبية التي تدفع لها، و قلة التحصيل على مستوى الجباية المحلية. من جانب آخر فان ضعف استقلالية البلدية و الولاية يجعلها تفقد سلطة التقرير و التخطيط التي تمكنهما من استغلال الموارد بشكل جيد حسب احتياجات المواطن المحلي و في ظل الوضع المالي لها، لأن الإعانات المالية التي تقدمها الدولة تجعلها تقرر نوع و سير المخططات التنموية و جعلها تتماشى مع المخططات التنموية، و تحدد كيفية التصرف في الأموال الممنوحة مما يجعل الإعانات تخصصية و ليست مفتوحة.

و يلعب التضخم الكمي لعدد العمال خاصة في البلديات و نقص الموارد البلدية المؤهلة لتنفيذ البرامج التنموية دورا في عدم القدرة على اتخاد قرارت تأخذ بعين الاعتبار مطالب المواطن المحلي مع احترام الوضع الداخلي و الخارجي للهيئة المحلية [1] .

و ما يعاب أيضا على عمل الهيئات المحلية الجزائرية هو التبذير في صرف الأموال العامة و تغليب الثقافة الاستهلاكية بهدف التشهير بالقدرات المالية الظرفية و التسويق لشعارات " الحياة الأفضل " التي تعني حسبها المزيد من الصرف و الاستهلاك دون توافق دلك مع نمو حقيقي في الإنتاجية و توفير الخدمات المحلية نوعا و كما [2] .

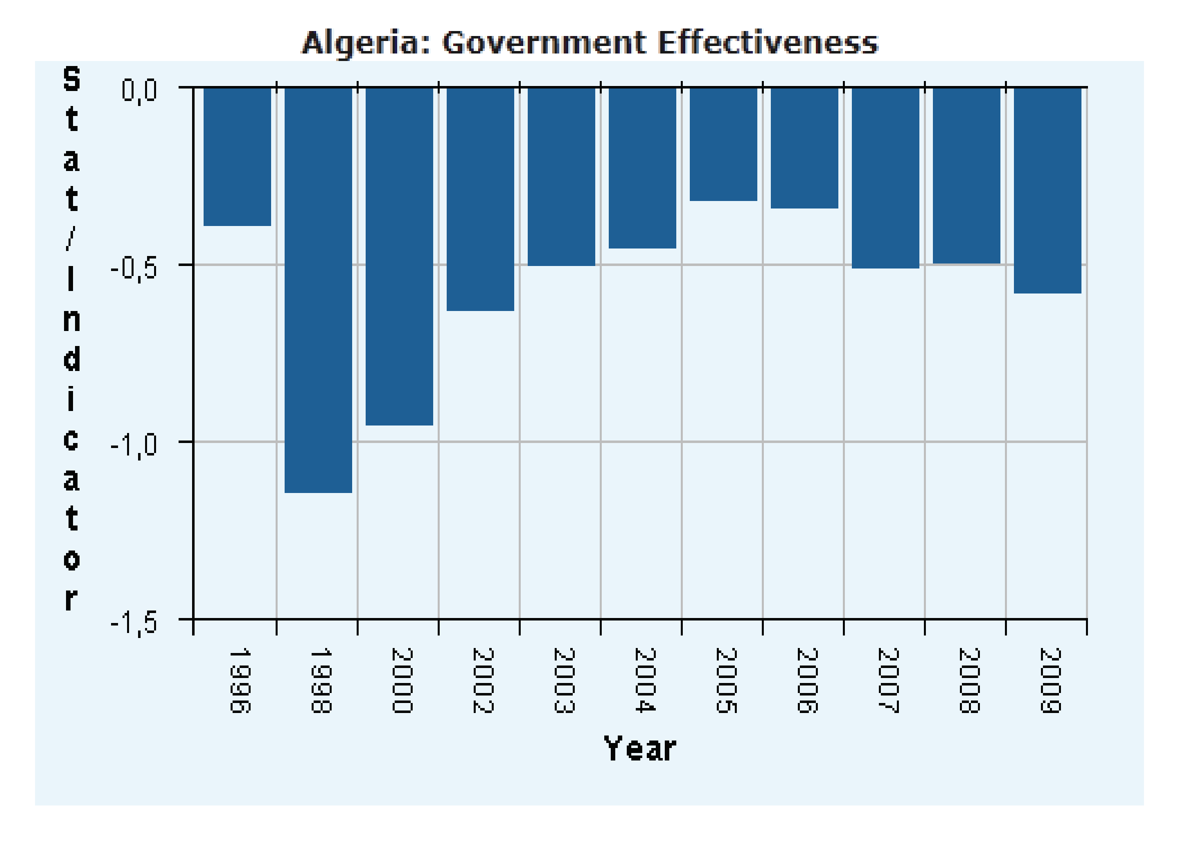
و حسب مؤشر فعالية الحكومات*، فإن الحكومة و الإدارات في الجزائر مازالت لا تستطيع تقديم الخدمات العامة للمواطنين بشكل فعال، و بقي تنقيط الجزائر خلال 14 سنة سلبيا و لم يتجاوز الصفر.

1 – عيشة خلدون ، " أساليب تفعيل الحكم الراشد في الإدارة المحلية في الجزائر: واقعا و تحديات "، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، 12 و 13 ديسمبر 2010 جامعة ورقلة)، ص7.

2 – عبد الله ساقور،" الحكم الموسَع و الآليات في المجتمع الجزائري : بلدية عنابة أنموذجا " (ورقة بحث قدمت في: الملتقى الدولي حول "الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي " ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 8–09 أفريل2007)، ص 5 .

* مؤشر يتكون من مجموعة متنوعة من المصادر ويقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية :نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات ، نوعية الرعاية الصحية العامة واستقرار الحكومة .تتراوح التقديرات بين 2،2– 5، 5و؛ العليا هي الأفضل.

شكل 9: وضعية الجزائر في مؤشر فعالية الحكومات بين 1996 و 2009



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=13&gid=0&sgid=0

4. الاستجابة:

ترتبط الاستجابة ببقية المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة فهي من جهة تتطلب كفاءة و فعالية في أداء المجالس المحلية، كما تستلزم وجود اتصال جيد بين الناخب و المنتخب الذي من المفروض أن يعمل على خدمة المواطن و تحقيق مطالبه في حدود الإمكانيات المتوفرة، لكن ضعف مستويات كل من الشفافية و المساءلة و الكفاءة و الفعالية و المشاركة جعل استجابة المجالس المحلية المنتخبة للمواطن المحلي في الجزائر سيئا.

و قد وصف بعض الباحثين [1] الإدارة المحلية الجزائرية بالاغترابية نظرا لكونها أداة في يد السلطة و تعمل على تحقيق أهدافها أكثر من سعيها إلى خدمة المواطن.

و في تقرير لإحدى الصحف اليومية الجزائرية، يشتكي المواطنون من صعوبة مقابلة المنتخبين المحليين للتعبير عن انشغالاتهم، و أن أعضاء المجالس المحلية غالبا ما يتحججون بالغياب أو الاجتماعات

1 – ساقور، نفسه .

للتهرب من الاتصال المباشر مع منتخبيهم .و تبين أن مكاتب التنظيم العام المنتشرة عبر 1541 بلدية سجلت حوالي 800 ألف شكوى من المواطنين خلال العام 2010، منها 80 بالمائة متعلقة بمشكلة السكن، فيما توزعت النسب الباقية بين المطالبة بمنصب شغل وتوفير مرافق حياتية ضرورية، كالمدارس والمصحات وترميم الطرقات والمسالك، إلى جانب الربط بشبكات الغاز الطبيعي وقنوات صرف المياه وتوفير المياه الصالحة للشرب .

كما سجلت بلديات الولايات الشمالية ما يقارب 500 ألف شكوى جلها خاص بالسكن وطلبات الشغل والمرافق العامة، كإنجاز وتوسيع مدارس، وتوفير ضرورياتها، ورياض الأطفال، بناء مصحات ومرافق صحية خصوصا ما تعلق بالأمومة والطفولة، توسيع وترميم الطرقات، والنقل، والإنارة العمومية بدرجة أقل، بينما شكلت العناية بالجانب البيئي والمحيط الأقل نسبة في انشغالات المواطنين والتي قدرت بأقل من 6 بالمائة من مجموع عرائض المواطنين المسجلة في العام 2010، لكن نفس التقرير أشار إلى أن نسبة الاستجابة لتلك المطالب لم تتجاوز 27 %[1] .

5. <u>الشرعية:</u>

و تعني قبول المواطن المحلي بالطريقة التي يمارس من خلالها المنتخب المحلي سلطته داخل المجتمع في إطار القوانين المنظمة، و قد طرحت العلاقة بين النائب المحلي و المواطن عدة إشكاليات خاصة فيما يتعلق بتمثيلية المجالس المنتخبة، إذ يعتقد البعض بأن ضعف المشاركة السياسية للمواطن الجزائري محليا و غياب قنوات حقيقية للاتصال بين الناخب و المنتخب تجعل من السلطة الشعبية حيلة قانونية تحصر سلطة المواطن في اختيار النواب فقد دون التدخل في اتخاذ القرارات و تسيير الشؤون المحلية مباشرة، خاصة مع استحالة الرجوع عن التفويض المعطى بموجب الانتخابات أي استحالة عزل النائب من طرف المواطن.

و رغم أن النصوص القانونية تجعل من الشعب مصدرا للسلطة *، إلا أن عزوف الجزائريين عن التصويت في الانتخابات التي تتيح لهم اختيار ممثليهم ينقص من شرعية هؤلاء، كما أنه ليس من المفروض على النائب قانونا أن يستشير المواطن أو يأخذ رأيه في القضايا التي تخصه . و يعاب أيضا على الأحزاب السياسية اختيارها للمرشحين للمجالس المنتخبة دون الرجوع إلى القاعدة الشعبية و إنما تشكل القوائم من الأشخاص التي ترى بأنهم سيحصلون على أكبر عدد من الأصوات في إطار الزبونية

---

1 – عزيز حمدي، " أرقام مخيفة تؤشر على احتقار المسؤولين المحليين لمواطنيهم "، <u>الشروق اليومي</u>،24 جانفي ، 2011، الحدث، ص 7 .

* تنص المادة 6 من الدستور على أن الشعب مصدر للسلطة و أن السيادة الوطنية ملك للشعب و يمارسها عن طريق الاستفتاء و عبر ممثليه المنتخبين .

السياسية Clientelisme Politique أين تتدخل العلاقات الشخصية و الاعتبارات القبلية و القوة المالية في تعيين المرشحين و حتى و إن كانوا مجهولين من طرف المواطن الذي يبقى دوره مقتصرا على اختيار بدائل لم يحددها، دون أن نغفل التأثير السلبي للاقتصاد الريعي الجزائري على اهتمام المواطن بالحياة السياسية مادام لا يدفع الضرائب [1] .

و ما يلاحظ على العلاقة بين المواطن و الإدارة في الجزائر غياب الثقة المتبادلة، فبينما ينظر المواطن للإدارة على أنها عصابة تسعى للتربح الشخصي، و ينظر الإداري للمواطن على أنه خارج عن القانون إذا طالب بحقه في الخدمات العامة .

6. حكم القانون :

يعتبر قانونا البلدية و الولاية الإطار القانوني الذي يسير عمل المجالس المحلية المنتخبة و يحدد تشكيلها و صلاحياتها و طرق أدائها لمهامها و علاقتها بالسلطة المركزية، إلا أن عدة عراقيل تقف في وجه تطبيق المواد القانونية بشكل عادل و على الجميع، و على رأسها غياب ممارسة ديمقراطية حقيقية . و يقسم علماء السياسة الأنظمة السياسية إلى 3 أنواع: الدول الديمقراطية التي لا يمكن أن تدخل في حروب ضد بعضها (السلم الديمقراطي) تتميز ببنى مؤسساتية قوية و حرية الانتخابات و نزاهة القادة السياسيين؛ النوع الثاني هو الديكتاتوريات التي تمارس فيها مختلف أشكال القمع ضد المعارضة مما يؤدي إلى ظهور نزاعات داخلية متفاوتة الحدة و العنف، و تميل إلى مصادرة الحريات المختلفة و منع المواطن من المشاركة في الحياة السياسية و تكون فيها السلطتان التشريعية و التنفيذية ضعيفتين و تابعتين للجهاز التنفيذي الذي يرأسه رئيس من النخبة السياسية؛ أما النوع الثالث فهو ما يعرف بـ .Les Anocraties أو الديمقراطيات الناشئة، و التي تمثل خليطا بين النوعين السابقين فهي ليست ديمقراطية تماما و لا دكتاتورية تماما و غالبا ما تكون في مرحلة انتقالية بينهما، و تتميز بصراعات داخلية و ضعف الأداء الحكومي و اللاستقرار السياسي.

و في مشروع البحث «Polity IV» لسنة 2009 الذي أنجزه معهد Center for [*]Systemic Peace التابع لجامعة George-Mason (فرجينيا، الـ و.م.أ) الذي يهدف إلى دراسة الأنظمة السياسية منذ بداية القرن الـ19 م، تبين أن هناك 92 بلدا فقط من بين 162 المدروسة كانت ديمقراطية مقابل 23

---

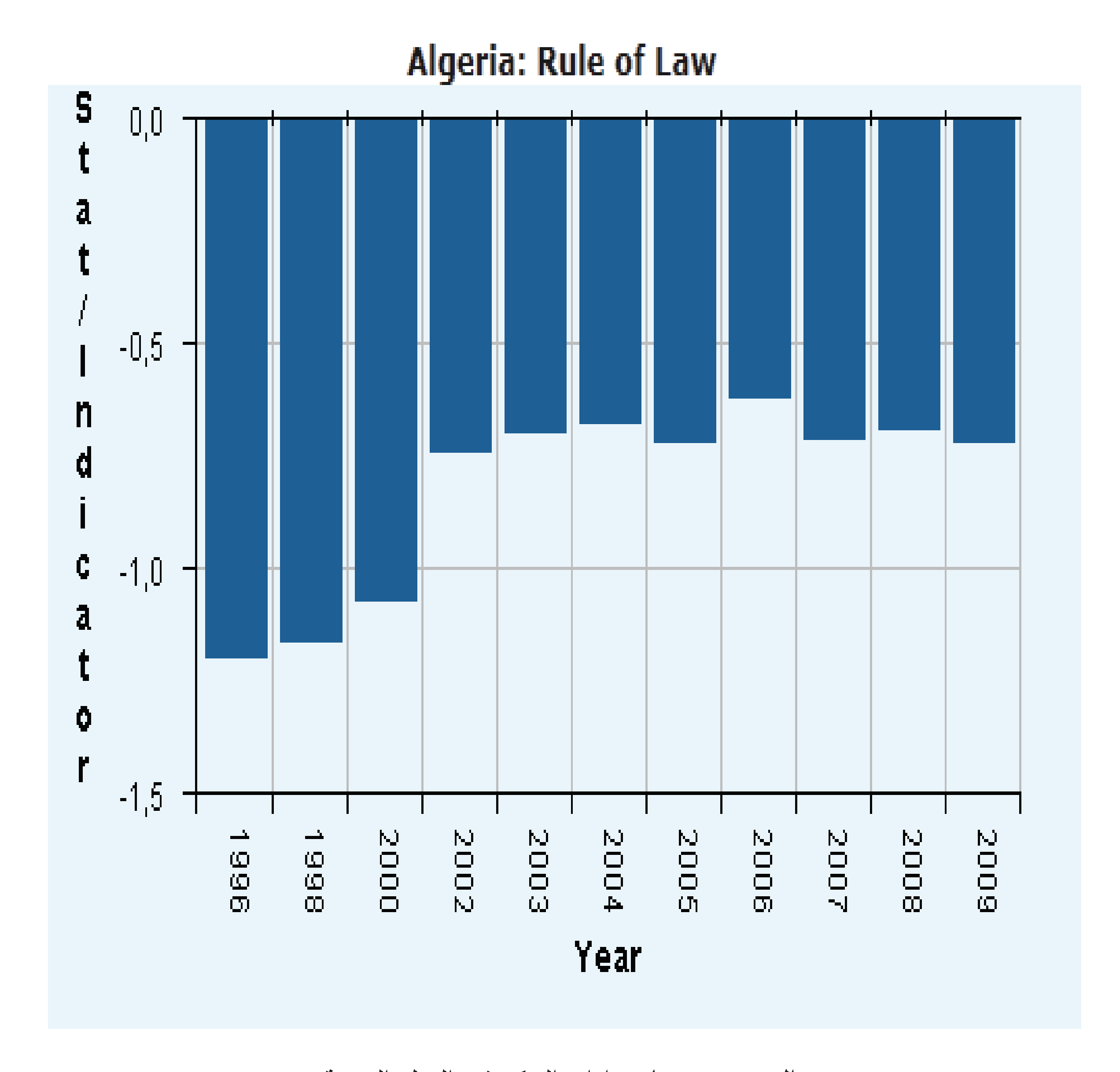
1 - الأمين شريط، " علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري " ، الوسيط 8 (2010): ص ص 38-42 ..

* Le Centre pour la paix systémique (CSP) a été fondé en 1997. Il est engagé dans la recherche innovatrice sur le problème de la violence politique dans le contexte structurel du système mondial dynamique, c'est-à-dire l'analyse globale des systèmes. Le Centre soutient la recherche scientifique et l'analyse quantitative dans les domaines liés à la question de nombreux problèmes fondamentaux de la violence dans les relations humaines et le développement sociétal.

دكتاتورية و 47 ديمقراطية ناشئة، و تم تصنيف الجزائر في الصنف الأخير الذي يجمع بين عناصر من الديمقراطية و أخرى من الديكتاتورية [1] .

أما بالرجوع الى مؤشرات الحوكمة، لم تحظ الجزائر بتصنيفات جيدة في مؤشر حكم القانون* و بقيت تراوح نفس التقييم السلبي خلال عدة سنوات .

شكل 9: وضعية الجزائر في مؤشر حكم القانون بين 1996 و 2009



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=15&gid=0&sgid=0

1 – Djilali Hadjadj , ‘’ L’Algérie, Une «Anocratie» ? ‘’, Le Soir D ’ Algerie, 04 Avril, 2011, Soir Corrutpion, p 16.

* مؤشر يتكون من مجموعة متنوعة من المصادر ويقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية : الحياد القانوني و التقيد الجماهيري بالنصوص القانونية تتراوح التقديرات بين 2،5 –2،5 و؛ العليا هي الأفضل .

7. المشاركة

تعاني المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية في الجزائر من ضعف كبير نظرا لعدة اعتبارات تتعلق بعجز آليات و قنوات المشاركة من جهة إضافة إلى عدم احترام القوانين و اللامبالاة التي تميز المواطن الجزائري و التي تتجلى في العزوف الانتخابي، فضلا عن ذلك فإن النشاطات التي يشارك من خلالها المواطن لا تعدو أن تكون ذات طابع استشاري لا تؤثر أبدا في صنع القرار المحلي و لا تمارس الثقل المضاد للتعسف الإداري [1] .

8. القطاع الخاص :

يعمل القطاع الخاص المحلي مع الفواعل الأخرى بشكل تكاملي، لكن الملاحظ أن الإدارة المحلية في الجزائر بمقتضى قانوني البلدية و الولاية تتحمل العبء الأكبر من العملية التنموية، و يلزم الباب الثالث من قانون البلدية هده الأخيرة بالقيام بوظائف التهيئة و التنمية المحلية، التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز، التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية و الجماعية، السكن، حفظ الصحة و النظافة و المحيط، والاستثمارات الاقتصادية.

و تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة مهام التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة الإقليم و حماية البيئة و ترقية حصائلها النوعية، حيث يتم إعداد مخطط الولاية الذي يعكس في المدى المتوسط البرامج و الوسائل و الأهداف المحددة في برنامج التنمية المحلية، و إنشاء بنك للمعلومات يتضمن كافة الإحصائيات و الدراسات المتعلقة بالولاية التي تستغل في إنجاز المهام التالية :

- كل ما تعلق بالفلاحة و الري (حماية و توسيع و ترقية الأراضي، الوقاية من الكوارث و الآفات...).
- الهياكل الاقتصادية الأساسية (تهيئة و صيانة الطرق، تنمية الريف، الإنارة...).
- تعهد التجهيزات التربوية و تجهيزات التكوين المهني بالإنجاز و الصيانة .

---

1 – لعلى بوكميش و وناس يحيى ، " تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر: دراسة لمؤشرات الاستقلالية والشفافية والمشاركة على مستوى البلدية"، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، 12 و 13 ديسمبر 2010 جامعة ورقلة) ، ص 12 .

– النشاطات الاجتماعية(ترقية التشغيل إنجاز الهياكل الصحية الكبرى و حفظ الصحة المنشآت الثقافية و الرياضية و نشر التراث الثقافي...).

– دعم برامج الإسكان .

بالنسبة لقانوني البلدية و الولاية (1990)، فإنهما لم يكرسا دور القطاع الخاص في الوظيفة التنموية إلا من خلال عقود الامتياز التي يكون فيها منح مشاريع تنموية للقطاع الخاص أمرا استثنائيا مادامت الهيئات المحلية منوطة بالقيام بدلك و لا يمكن للولاية أن تلجأ إلى استغلال مصالحها عن طريق الامتياز إلا إذا تعذر عليها استغلالها استغلالا مباشرا.

و رغم الأولوية التي منحها قانون88 /25 المتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة، والحرية التي منحها القانون للاقتصاد الخاص ليلعب دوره كاملا، و مجالات النشاط الأوسع التي أفسحت له، إلا أن قانون الإدارة المحلية قد أغفل الأدوار التنموية للقطاع الخاص و ركز على القطاع العام في مناخ يتميز بعدم صياغة نهائية للتوجه الاقتصادي الجديد غداة صدور دستور 1989 [1] .

و بإلقاء نظرة على واقع الاستثمار الخاص المحلي في الجزائر، نجد أنه خلال سنة 2010 خسرت المجالس المحلية 20 ألف قضية في العدالة ضد المقاولات التي رفعت دعاوى قضائية للحصول على مستحقاتها العالقة، بعد أن ترفض البلديات أو الولايات تسديد الديون المنبثقة عن انجاز الشركات المقاولة لمشاريع لصالحها لعدة أسباب كعدم توفر السيولة المالية غالبا . هذا الوضع يعكس إلى حد كبير ضعف أداء القطاع الخاص في التنمية المحلية في الجزائر.

مما سبق نستنتج أن الفساد في المجالس المحلية المنتخبة يعود إلى غياب حوكمة محلية في الجزائر، و وجود حكم ردئ وطنيا و محليا Misgovernance يمنع مشاركة الفواعل غير الرسمية من المشاركة في مكافحة الظاهرة و هو ما انعكس على الهيئات الرسمية و البنى القانونية التي تعاني من نقائص عديدة و غير مطبقة بشكل يسمح بالتصدي للظاهرة الفتاكة .

1 – بورغدة، مرجع سابق، ص 6.

المبحث الثالث: آفاق لتقليص الفساد في المجالس المحلية بالجزائر:

يرى دانيال كوفمان أن هناك مجموعة من الأخطاء الإجرائية في سياسات مكافحة الفساد أدت إلى فشلها في مختلف الدول و على رأسها الجزائر و من بينها :

- **نزعة معالجة الأعراض (بدل تحديد الأسباب الأساسية الدفينة):** كإلقاء القبض على عدد من المتورطين في قضايا الفساد و الدعوة إلى سن قانون لمكافحة الفساد بدل الاهتمام بالقضاء على أسبابه.
- **النزعة البعدية (بدل النزعة القبلية):** و تهدف إلى تحقيق مكاسب سياسية في أغلب الأحيان بتركيزها المفرط على نهج الإنفاذ المؤسسي والقانوني تغفل دور التغييرات الشاملة في الحوافز القبلية التي تدفع إلى الأنشطة الفاسدة.
- **نزعة الحلول السريعة (بدل أهمية الآثار غير المباشرة):** بالتركيز على التدابير السريعة و حتى وان كانت نتائجها غير مستديمة بدل التركيز على محاربة محددات الفساد الأكثر حسما.
- **نزعة الحل الترقيعي (بدل تغيير المناخ العام):** باللجوء إلى استحداث هيئات حكومية و منظومة قانونية بدل إصلاح المناخ العام الذي يشجع الفساد.
- **النزعة الخطابية (بدل الاستخدام العميق للأدلة الملموسة):** و ذلك بإلقاء المسؤولين للخطب و الإسهاب في التصريحات بدل العمل على تطبيق القوانين فعليا على الأقل.
- **نزعة الحلول الجاهزة (مقابل تصميم حلول وفق خصوصيات البيئة المحلية):** لأن محددات الفساد تختلف من دولة و مجتمع إلى آخر في النوع و الحدة و تختلف بدلك البرامج [1].

كما أن معظم سياسات مكافحة الفساد تفشل لغياب إرادة حقيقة من النظام السياسي تنعكس على تصميم البرامج و تطبيقها، فتكتفي الحكومات عادة باعتماد مبادرات تعتريها النزعات المذكورة أعلاه، و يمكن معرفتها جدية النظام السياسي من خلال إشراكه للفواعل غير الرسمية كشريك في عملية مكافحة الفساد.

المطلب الاول : اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر : رؤية في مشروع قانون البلدية

لقد أدت الانتقادات التي يوجهها الخبراء و الممارسون إلى أداء الجماعات المحلية في الجزائر إلى تعالي الأصوات التي تطالب بمراجعة قانوني البلدية و الولاية باعتبارهما الإطار القانوني الذي ينظم النشاطات التي تقوم بها، و يحدد اختصاصاتها، و هو ما جعل الحكومة الجزائرية تقوم بوضع مشروع قانون جديد للبلدية في محاولة لإصلاحها باعتبارها الخلية الإدارية الأولى للدولة.

---

1 – دانيال كوفمان، " مراجعة استراتيجيات مكافحة الفساد: الميل نحو نهج مرتكزة على الحوافز " ، في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية (برلين : المنظمة الدولية للشفافية ، 1998) ، ص. 67 .

أولا: مضمون مشروع قانون البلدية الجديد

يستهل المشرع مشروع قانون البلدية الجديد المزمع طرحه على البرلمان للمصادقة عليه بعرض أسباب إجراء تغيير في قانون الإدارة المحلية في الجزائر و التأكيد على أهمية البلدية كقاعدة إقليمية لامركزية للدولة و التنمية المحلية و تجسيد الديمقراطية المحلية و مشاركة المواطن في الحياة السياسية، و توضيح المتغيرات التي أدت إلى عجز البلدية عن القيام بدورها التنموي مند تطبيق قانون 90-09 حيث يوضح المشرع أن الانفتاح ألتعددي و طبيعة المجتمع الجزائري المبنية على اعتبارات قبلية و ظهور جماعات المصالح هي عوامل أدت إلى انسداد في عمل المجالس المنتخبة فضلا عن سحب الثقة من رؤسائها في عدة مرات و هو ما اثر سلبا على عمل البلديات و تدني نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة البلدية [1] .

و يتضمن هدا المشروع 5 أقسام كالتالي:

القسم الأول : و يتضمن أحكاما تمهيدية في ثلاثة أبواب، يتعلق الباب الأول بالمبادئ الأساسية أما الثاني فيحدد اسم و إقليم و المقر الرئيسي للبلدية، أما الباب الثالث فيتناول مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية و يحث م ش ب على اتخاد التدابير التي تمكن من إعلام المواطن و استشارته فيما يخص الشؤون المحلية و دلك باستدعاء الخبراء أو الشخصيات أو الجمعيات المحلية التي من شأنها تقديم مساهمة مفيدة للبلدية. و يمكن للمواطن الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي و قراراته [2].

القسم الثاني: و يتناول مهام البلدية في بابين.

يحدد أولهما هيئات و هياكل البلدية المتمثلة في هيئة مداولة – المجلس الشعبي البلدي– و هيئة تنفيذية – رئيسه– و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية. و تتناول المواد من 17 إلى 31 التدابير المتعلقة بسير م ش ب و تنص المادتان 27 و 31 على إمكانية حضور المواطنين للجلسات مع ضرورة تعليق أشغال هده الأخيرة في أماكن مخصصة؛ أما المواد من 32 إلى 37 فتفصل في تشكيل و عمل لجان م ش ب؛ و تشكل المواد من 38 إلى 48 القانون الأساسي للمنتخب البلدي و الذي ينص على أن العهدة الانتخابية لهذا الأخير مجانية إلا من العلاوات التي يحصل عليها بمناسبة انعقاد دورات المجلس مع إلزام المستخدم بمنح النائب البلدي وقتا كافيا لممارسة عهدته الانتخابية. أما إجراءات حل و تجديد م ش ب فقد تم تفصيلها في المواد من 49 إلى 54.

1 – مشروع القانون المتعلق بالبلدية، عرض الأسباب، ص ص 1-10 .

2 – نفس المرجع ، ص ص 21-24.

و إن كانت المواد من 55 إلى 64 قد تطرقت لنظام مداولات م ش ب، فإن المواد من 65 إلى 104 تناولت بالتدقيق رئيس م ش ب من حيث طريقة انتخابه و تعيين نوابه و صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية و بصفته ممثلا للدولة و قراراته و سريانها.

و بالنسبة لسلطة حلول الوالي فإن المواد من 105 إلى 107 حددت حالاتها.

أما صلاحيات البلدية فقد تم تعدادها بموجب المواد من 108 إلى 129 و تمثلت في التهيئة و التنمية و التعمير و الهياكل القاعدية و الاهتمام بالنشاطات المتعلقة بالتربية و الحماية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة [1].

القسم الثالث : و يشمل المواد 130 إلى 173 و يتضمن الإدارة البلدية و المصالح العمومية و أملاك البلدية، بحيث خصص الباب الأول منه لإدارة البلدية و صلاحيات الأمين العام للبلدية و المندوبيات البلدية و الملحقات الإدارية و طرق الاحتفاظ و حماية أرشيف البلدية؛ أما الباب الثاني فيحدد مسؤولية البلدية تجاه سكانها و موظفيها؛ بينما يحدد الباب الثالث المصالح العمومية للبلدية و كيفية استغلالها سواء من طرف البلدية ذاتها أو من طرف الخواص في إطار عقود الامتياز و تفويض المصالح العمومية، كما تم تحديد أشكال أملاك البلدية العمومية و الخاصة [2].

القسم الرابع : تم تخصيصه لمالية البلدية من حيث مواردها و طريقة ضبط الميزانية و اعلان المناقصات و ابرام الصفقات العمومية و التصرف في النفقات و تقديم الحسابات بشأنها ([3]).

القسم الخامس : و خصص للتضامن بين البلديات و كيفياته و آلياته ([4]) .

ثانيا : ايجابيات المشروع

لقد حاول المشرع من خلال قانون البلدية الجديد تغطية الكثير من النقائص التي تضمنها القانون السابق، بالتكفل بتسوية النزاعات بين الكتل السياسية المكونة للمجلس المنتخب التي كانت مصدر انسداده غالبا، و ضمان ديمومة سير البلدية و استمرارية المرفق العام المحلي بتبني نظام داخلي للمجلس، و تحديد أدق تفاصيل انتخاب رئيس المجلس لتفادي الانسدادات المتكررة و تفادي سحب الثقة منه في السنتين الأولى و الأخيرة من العهدة الانتخابية، فضلا عن منح المجلس الشعبي البلدي حق اللجوء إلى القضاء المختص لمواجهة قرارات إبطال مداولاته.

---

1 - نفس المرجع ، ص ص 24-56.

2 نفس المرجع ، ص ص 56-67.

3 نفس المرجع ، ص ص 67-78.

4 نفس المرجع ، ص ص 78-80.

من جانب آخر تم فتح تسيير المرافق العامة إلى كل الأنماط الكلاسيكية للتسيير و أيضا أشكال التعاقد مع الغير في ظل قانون الصفقات العمومية، مع ضرورة إرفاق كل عبء جديد أو محول من طرف الدولة للبلدية بالمورد الضروري للتكفل به مع إجبار الدولة على تعويض أي تخفيض في الموارد ذات المصدر الجبائي المخولة قانونا للبلدية بسبب إجراء اتخذته الدولة في هذا الميدان و هو ما يضمن التوازن بين الموارد و المهام خاصة إذا أخدنا بعين الاعتبار الاستقامة الميزانية و الصرامة في تنفيذ النفقات من خلال ضبط فتح الاعتماد للتحكم في مسار استعمال الموارد البلدية، دون إغفال استحداث ما بين البلديات كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية و اقتصادية مشتركة بين البلديات التي أصبح بمقدورها أن تشترك قصد الهيئة و التنمية المشتركة.

<u>ثالثا : سلبيات القانون</u>

لقد اجمع الخبراء أن اكبر ما يعاب على مشروع القانون الجديد للبلدية هو الانتقاص من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي و حصرها في بعض الجوانب التقنية مقابل توسيع نفوذ الإدارة ممثلة في الأمين العام للبلدية، فيقتصر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادتين 128 و 129 مثلا على أن صلاحياته تتمثل في الصرف الصحي و مكافحة الحشرات و المساحات الخضراء....

من جانب آخر سجل هذا القانون إعادة تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية ممثلة في الوالي الذي لا يمكن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي دون مصادقته عليها خاصة تلك المتعلقة بعقود الامتياز و الصفقات العمومية و القروض – المادة 60– و السماح للوالي باستخلاف المنتخب المحلي المتابع قضائيا حسب المادة 46 و ما يلاحظ أن الوالي تم ذكره 100 مرة مقابل 50 فقط لرئيس م ش ب رغم انه يخص هدا الأخير [1] .

أما المادة 69 التي تحدد طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي التي تنص على انتخابه من بين الأعضاء بدل اختياره من القائمة الفائزة بالأغلبية فقد حظيت بانتقادات واسعة لأن هذا من شأنه إحداث انشقاقات و تعطيل تنصيب الرئيس .

و إذا ما بحثنا عن تفعيل آليات الحوكمة المحلية في مشروع القانون الجديد نجد أنه لا يختلف عن سابقه من حيث عدم وضوح آليات المشاركة المجتمعية في تسيير الشأن المحلي و تحديد آلياتها بدقة حيث أن المادة 12 تنص على تحفيز رئيس البلدية لمشاركة و استشارة المواطن طبقا للقوانين و التنظيمات سارية المفعول دون تحديدها بدقة، بينما تمنح المادة 13 رئيس البلدية الحرية في استدعاء الخبراء و الجمعيات المحلية من عدمها دون توضيح قناة دائمة لمشاركة المجتمع المدني بدون الرجوع لرئيس المجلس الشعبي

1 – عزيز حمدي، " تعديلات قانون البلدية و الولاية غدا أمام النواب وسط زوابع من الانتقادات "، <u>الشروق اليومي</u>،12 مارس، 2011، الحدث، ص 3 .

البلدي. و فيما يخص الشفافية نلاحظ أن المادة 15 ربطت الحصول على الوثائق المتعلقة بتسيير البلدية بمدى سريتها مما يعيق إطلاع المواطن العادي عليها لأن تقدير السرية لا يعود إليه و إنما للمسؤول المحلي . و يبقى مضمون المادة 38 فضفاضا مادام يتيح حق حضور جلسات م ش ب للمواطن المعني بموضوع المداولة رغم أن جميع المواطنين معنيون بمختلف مواضيع المداولات التي تتناول تسير شؤونهم و تهدف لتحقيق مصلحتهم حسب مقدمة القانون !!

و كسابقه لم بمنح القانون الجديد المنتخب المحلي أي تعويضات مالية عدا تلك العلاوات التي يتحصل عليها بمشاركته في دورات المجلس .

من جانب آخر لا يخفى أن هذا القانون مقترح من طرف الحكومة للنواب لتعديله و التصديق عليه رغم أن سلطة التشريع تعود للبرلمان أصلا، و بالتالي فان معظم نصوصه من وضع السلطة التنفيذية الحاكمة مما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

و لا يمكن تحقيق إصلاح إداري حقيقي دون تعديل القوانين الأخرى المتعلقة بقانون البلدية كقانون الولاية و قانون الانتخابات و قانون الجمعيات.

مما سبق نلاحظ أن مشروع قانون البلدية الجديد يكرس إعادة تركيز السلطات في يد المعين و انتقاصها من المنتخب كنظير للامركزية الإدارية التي يتطلبها أي نظام إدارة محلية [1]، فهذا القانون ينتقص من مبدأ الإدارة المحلية نفسها و لا مجال للحديث عن حوكمة محلية تماما.

المطلب الثاني : نحو استراتيجية متعددة الفواعل

لقد أثبتت الإجراءات المتخذة من طرف الحكومة الجزائرية فشلها في مكافحة الفساد على المستويين الوطني و المحلي، و هو ما تجلى في استمرار الكشف عن فضائح الفساد يوميا فالمتصفح للصحافة المكتوبة الوطنية و الدولية يتأكد من دلك فلا يمر يوم دون أن تتناول جريدة تورط موظفين عموميين في قضايا الرشوة و الفساد و اختلاس الأموال العامة و المحاباة في التوظيف و المحسوبية في تقديم الخدمات العامة، أما فيما يخص المجالس المحلية المنتخبة فقد أثبتت الاحتجاجات الأخيرة عن ضعف أدائها و عدم قدرتها على تحقيق التنمية المحلية و هو ما جعل المواطنين المحليين يلجؤون إلى العنف للتعبير عن أراءهم و إيصال أصواتهم لمنتخبيهم.

1 – محمد العجمي ، " موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي : مستقبل الماضي "، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: " دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، جامعة بسكرة ، الجزائر، 3 و 4 ماي 2009) ، ص ص 10-12.

و في هدا السياق لابد من مراجعة الاستراتيجية الحكومية لمكافحة الفساد التي تعتمد على منظومة قانونية و هيئات رسمية لازالت عاجزة عن أداء الدور المنوط بها، و فيما يلي بعض الإجراءات التي من الممكن أن تساعد على تبني استراتيجية تقوم على المقاربة التشاركية في مكافحة الفساد .

أولا : تقوية دور المجتمع المدني و القطاع الخاص

إن فعالية آليات مكافحة الفساد تتطلب إشراك المجتمع المدني مثلما هو معمول به في الدول الديمقراطية التي تتبنى جمعياتها المختصة في مكافحة الفساد مبدأ عدم الرأفة Zero Tolerance و القيام بحملات متواصلة للقضاء عليه و التصدي للمصيدة الاجتماعية التي تنشأ من تقبل المواطنين لتفشي الفساد في المجتمع و استساغتهم لمظاهره المختلفة[1]، لكن ذلك يتطلب تقوية المجتمع المدني من حيث تكوينه و علاقته مع الحكومة لأن القدرة التعبوية للفواعل غير الرسمية أكثر من المؤسسات الحكومية في ظل غياب ثقة بين الحاكم و المحكوم في الجزائر و توجس المواطن الجزائري من جميع المبادرات الحكومية، و ذلك يكون بضمان استقلاليتها نسبيا عن الدول التي تصبح مطالبة بالتزام الحياد النسبي إزاء قوى المجتمع المدني و تنظيماته المختلفة و والعمل على إشراكها في اتخاذ القرارات بدل العمل الاستشاري الشكلي، والتخفيف من الإجراءات البيروقراطية في التعامل معها، وتركيز مراقبتها عليها في حدود ما يسمح به القانون، ويضمن السير الحسن للنظام العام عن طريق توفير منظومة قانونية ملائمة تمكن المجتمع المدني من الانخراط في مساعي مكافحة الفساد و ذلك بمراجعة المنظومة القانونية الحالية و صياغتها بما يسمح بمشاركة الجمعيات غير المعتمدة، دون إغفال ضرورة تنظيم برامج تكوينية و تربصات و ورشات عمل لتأهيلها للقيام بدورها بشكل جيد.
و من جانب آخر لابد من إيجاد حل للتبعية المالية التي تعاني منها الجمعيات الأهلية بوضع منظومة قانونية تتيح لها الحصول على إعانات مادية من داخل و خارج الوطن مع الإبقاء على الترتيبات اللازمة لحمايتها من الاختراق الأجنبي من جهة و حثها على القيام بالتمويل الذاتي عبر القيام بنشاطات إنتاجية تضمن لها دخلا ثابتا و دائما[2] .

كما أن أداء المجتمع المدني لدوره في الإنذار و رصد الأشخاص الفاسدين لا يكون إلا بتوفير جو من الديمقراطية و التعبير عن الرأي و احترام الحقوق المكفولة دستورا للمواطن بما أنه المتضرر الأول من تفشي الفساد.

---

1 – صالح زياني و عادل زقاغ، " نحو تفعيل منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد "، دفاتر السياسة و القانون ، جامعة ورقلة، العدد1 (جوان 2009): ص ص 65-68.

2 – بشير مرسي، " التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعليه) " ، ص ص. 16-17، موقع جامعة الشلف، تم تصفح الموقع يوم 2011/05/05 على الساعة 23:20 ، http://www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_17.pdf

و من الواجب بناء شبكة تحالفات بين الفواعل غير الرسمية المهتمة بهذه الظاهرة لتبادل الخبرات و التجارب خاصة في الدول التي تتميز بتشابه في الظروف السياسية و الاجتماعية و نمط القيم الثقافية السائدة.

من جانب آخر لابد من العمل على صياغة مناهج دراسية و تنشئة سياسية و مدنية للمواطنين خاصة الشباب بشكل يزيد من مشاركتهم في العمل الجمعوي و يقلل من ظاهرة الاغتراب لديهم خاصة المثقفين الدين يتمتعون بمستوى تعليمي جيد و صفات قيادية.

أما فيما يخص القطاع الخاص، لابد إن يدرك المستثمرون و رجال الإعمال أن مكافحة الفساد تعود عليهم بالفائدة من خلال التقليل من النفقات التي تذهب كرشاوي و عمولات للحصول على المشاريع إضافة إلى تشجيع المستثمرين الأجانب على الاستثمار بالجزائر مما يعود بالفائدة على المستثمرين المحليين من حيث الاطلاع على تكنولوجيات الإنتاج و الأساليب الحديثة في التسيير و استقطاب اليد العاملة الأجنبية المؤهلة. و يمكن للقطاع الخاص تمويل منظمات المجتمع المدني و مراكز البحث المهتمة بمكافحة الفساد على غرار الكثير من الدول الأوروبية [1] .

<u>ثانيا: تعزيز قدرات وسائل الإعلام</u>

إن وسائل الإعلام و بفضل جاذبيتها و تأثيرها على الرأي العام و الإفراد باختلاف مستوياتهم الاجتماعية و التعليمية يمكنها أن تلعب دورا مهما في توعيتهم من مخاطر الفساد و حثهم على التصدي لأشكاله المختلفة خاصة اليومية منها أو الفساد الصغير، و قد أثبتت الكثير من التجارب أن الكشف عن الفساد عبر وسائل الإعلام من شأنه إيصال المعلومات حول الظاهرة لأكبر قدر ممكن من المواطنين كما حدث في صربيا عندما قام أحد مراكز البحث بدراسة حول الفساد في قطاع الجمارك، و مع الكشف على أن 50% من المعاملات تتم بشكل غير شرعي أدت الضغوطات الشعبية إلى فتح تحقيق معمق و إتخاذ إجراءات صارمة لمعاقبة المتسببين [2] .

و تلعب وسائل الإعلام في نفس السياق دورا غير مباشر عبر دعمها لمبادئ الحوكمة بالقيام بوظيفة رقابية تفضي إلى مساءلة المسؤولين الحكوميين و تحقيق شفافية في تسيير الشؤون العامة بتناولها لمختلف القضايا التي تهم المواطن، و لا يمكنها دلك إلا بمراجعة التشريعات الإعلامية التي تجرم العمل الصحفي و إلغاء العقوبات السالبة للحرية و والنشر وحظر التوقيف والحبس الاحتياطي في الجرائم

---

1 – Djilali Hadjadj , ‘’ Corruptions : Un Acteur Parmi D’autres ‘’, <u>Le Soir d ’ Algerie</u>, 9 Mai, 2011, Soir Corrutpion, p 16.

2– مركز المشروعات الدولية الخاصة، " كشف الفساد..الطريق إلى الحل: الصرب حالة خاصة"، ص ص11–14، موقع مركز المشروعات الدولية الخاصة، تم تصفح الموقع يوم 2010/10/23 على الساعة 15:35

http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Combating%20Corruption%20toolkit%20Arabic.pdf

المتعلقة بحرية إبداء الرأي، وإطلاق حرية إصدار الصحف والحق في تملكها دون قيود وإلغاء كافة أشكال الرقابة المسبقة على الصحف، وحظر إيقافها إداريا من دون حكم قضائي، وإلغاء نظام الترخيص المسبق في عملية إصدار الصحف، وضمان حق الصحفيين في الوصول إلى مصادر المعلومات وكفالة حقهم في الحفاظ على سرية مصادرهم، واعتماد عقوبات مناسبة على المسؤولين والهيئات التي تعوق حق الصحفي في الوصول إلى المعلومات، هذا مع الإقرار القانوني بحق الصحفيين والإعلاميين في انتقاد المؤسسات العمومية والمنتخبة والشخصيات العامة في ما يخص ممارستها لمهامها ورفع القيود عن حرية التنظيم النقابي للمشتغلين في حقل الإعلام دون تدخلات حكومية وضمان تعدد البنى النقابية، وحظر العضوية الإلزامية في النقابات كشرط لممارسة المهنة، هذا مع العمل على إعادة تنظيم المجال السمعي والبصري بصورة تعزز التعددية والتنافسية والتعبير وإطلاق حرية إنشاء محطات البث الإذاعي والتلفزيوني وإلغاء القيود المبالغ فيها للترخيص بإنشاء هذه المحطات، و منح صلاحية الترخيص إلى مجلس وطني للإعلام المرئي يضم في عضويته ممثلين عن النقابات المعنية بحرية الإعلام وشخصيات عامة يتم اختيارها على أسس ديمقراطية وتعزيز استقلالية هذه المجالس، وتمتعها بصلاحيات فعلية في مراقبة محتوى البث وتقييمه وإلغاء صلاحيات وزارات الإعلام أو مجالس الوزراء في توقيف وسائل الإعلام عن البث وإيلاء هذه الصلاحيات إلى المحاكم المختصة [1] .

ثالثا: الاتجاه إلى دراسة ظاهرة الفساد

إن مكافحة الفساد تتطلب إجراء الكثير من المسوحات والدراسات ووضع مؤشرات والتحسين المستمر للأدوات التي تقيم هذه الآفة و توفر فهما ملائما حولها و تقيس مدى انتشارها في المجتمع عموما و في بعض الأنظمة الفرعية كهيئات أو قطاعات معينة و التوصل إلى معرفة تكاليفها في شتى المجالات مما يتيح رسم الخطط الاستراتيجية لمواجهتها و معالجة جوهر المشكلة و يجعل آليات المكافحة ذات مردودية و ليست معزولة عن واقع الظاهرة، و لا يكون ذلك في إطار دراسات أكاديمية مضبوطة منهجيا و مستقلة عن إرادة الأشخاص و الهيئات الوطنية أو الدولية [2] .

و يتطلب تشخيص ظاهرة الفساد في الجزائر الاعتماد على تكنولوجيات التحري المختلفة و التعاون بين مختلف الهيئات و الفواعل لتنويع مصادر جمع المعلومات بهدف إعداد خريطة لأهم القطاعات و المستويات و المناصب التي ينتشر فيها الفساد [3] .

1 – أحمد كرفاح، " الإعلام و الحكم الرشيد في العالم العربي "، الجزائر نيوز ،30 جانفي، 2011، زوايا الرأي، ص 9 .

2 – Djilali Hadjadj , ‘’ Mesurer La Corruption Pour Mieux La Contrer ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 16 Mai, 2011, Soir Corrutpion, p 10.

3 – المملكة المغربية، " التقرير السنوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة 2009 " ، ص 61.

رابعا: التركيز على البعد القيمي للأفراد

لقد ورد فيما سبق بان المنظومة القيمية السائدة في أي مجتمع تلعب دورا مساعدا أو مثبطا لانتشار الفساد و عليه فان التقليص من حدة هدا المتغير سينتج عنه لزاما تقلص في مستوى انتشار الفساد، و الحكومة ملزمة بالتركيز على الإنسان في سياسة مكافحة الفساد حتى يكون لهده الأخيرة اثر أقوى و استدامة و دلك بالاعتماد على المدونات الأخلاقية لكل المهن سواء في القطاع العام أو الخاص التي تحدد ضوابط لا يمكن تجاوزها في إطار التعاملات التي تتطلبها مهنة معينة كالمحاسبة أو الطب أو القضاء أو التعليم، إضافة إلى الرجوع إلى القيم الدينية التي تسمو بأخلاق الفرد و تجعل الضمير الإنساني هو المراقب الأول لتصرفات الفرد و تطبيق مبادئ الإسلام الحنيف الذي حرم كل الفساد المعروفة مند القدم أو المستحدثة و منع كل ما ينتج عنه مضرة للفرد أو للمجتمع سواء في تعامل المسلمين مع بعضهم أو في تعاملاتهم مع الأمم الأخرى[(1)] .

خامسا : تحصين الجهاز القضائي

يعتبر قطاع العدالة الجانب الميداني لسياسات مكافحة الفساد و عن طريقه يتم تطبيق مختلف النصوص القانونية التي تعاقب المتورطين، فمن اللازم على الحكومة أن تعمل على استقلاليته عن السلطة التنفيذية و عن أصحاب المال و وسائل الإعلام، و تكوين قضاة متخصصين في مكافحة الفساد يكونون على دراية بالتطور المستمر لأشكال الفساد دون إغفال وضع معايير شفافة و نزيهة للاختيارات و التعيينات و الانتقالات في سلك القضاء[(2)] .

المطلب الثالث : حتمية تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي

كما تبين في الاجزاء السابقة من البحث فان ضعف الاعتماد على آليات الحوكمة المحلية في الجزائر أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد لدى أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، و عليه من الضروري تغيير هدا المناخ العام الذي يحفز الفساد إلى بيئة تتميز بمتغيرات مثبطة للفساد كما يلي:

أولا: شفافية تسيير الجماعات المحلية

و تكون باتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها زيادة درجة إطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرار على مستوى البلدية و الولاية و تسهيل وصوله إلى المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية، دون الاكتفاء

1 – بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن : مقارنة بالشريعة الإسلامية (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2009) ، ص 488.

2– المملكة المغربية، مرجع سابق، .ص 73 .

ببعض المواد القانونية التي تتيح حضوره اجتماعات المجالس المنتخبة، بما في ذلك الكشف عن الميزانيات البلدية و الولائية و طرق صرفها و لا تقتصر الشفافية على الهيئات العمومية و إنما يجب أن تمس القطاع الخاص خاصة في كيفية حصول المقاولات و الشركات على الصفقات و المشاريع مع البلديات و الولايات.

و إذا كانت الحياة اليومية للفرد الجزائري تتجه نحو اعتماده على المعلوماتية في مختلف المجالات فلابد من اغتنام الفرصة للتوجه نحو حوكمة محلية الكترونية على غرار ما قامت به إمارة دبي التي تعد تجربتها رائدة في هدا المجال، حيث تم بناء شبكة المعلومات الحكومية التي تربط جميع الدوائر الحكومية في دبي، وكذلك توحيد أنظمة العمل المشتركة لجميع تلك الدوائر، ثم تقديم كافة الخدمات التي يمكن تنفيذها عبر الإنترنت لأن التحول من إدارة محلية تقليدية إلى إدارة محلية إلكترونية لا يقتصر على تزويد تلك الإدارة الجديدة بالحاسبات الآلية وربطها بشبكات الاتصالات والإنترنت، فهدا التحول ليس مجرد "قضية تقنية" بل ينبغي أولاً تعزيز إدارة محلية سليمة وصالحة للتحول إلى إدارة محلية إلكترونية، وهذا يقتضي "إصلاحاً إدارياً جذرياً" للإدارة المحلية [1] .

و لذلك لابد من وجود بنية أساسية فنية مناسبة تتمثل في توفير الحاسبات الآلية بأسعار مناسبة وشبكات الاتصالات وبنوك المعلومات، وما يستلزمه ذلك من توفير شبكات الاتصالات الهاتفية بصورة جيدة، وكذلك عمليات تأمين وحماية البيانات والمعلومات والاتصالات والعمليات والوثائق الإلكترونية، و بناء وعي جماهيري أو ما أطلق عليه البعض جمهور إلكتروني و لا يقصد بذلك تحول كل أفراد الشعب إلى متخصصين تكنولوجيين، وإنما أن يكون هناك وعي جماهيري مناسب يعرف ما هي الإدارة الإلكترونية، ويتحمس لها، إضافة إلى تسلح الجمهور بمعلومات مبسطة عن كيفية التعامل مع الوسائل الفنية مثل استعمال الحاسوب على الأقل والتعامل مع شبكات الاتصال بالاعتماد على التعليم وبوساطة الإعلام الناجح[2] .

ثانيا: تأمين مشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرار

بجعل دور الجمعيات الأهلية لا يقتصر على الطابع الاستشاري و إلزام المنتخبين المحليين بالرجوع إليها عند اللزوم نظرا لكونها قناة تمثيلية دائمة للمواطن، و تكريسا للديمقراطية التشاركية و ضمانا لإيصال صوته دون وسائط قد تحرف مطالبه حسب مصالحها كالأحزاب السياسية، كما يجب العمل على

---

1 – علي السيد الباز،" الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية الإدارة المحلية الإلكترونية العربية"، ص ص 18–19، في موقع الدليل الإلكتروني للقانون العربي ،تم تصفح الموقع يوم 2011/05/05، على الساعة 08:30.

2 – نفسه ص 19.

غرس روح المشاركة لدى المواطن المحلي و إعادة بناء ثقته المتبادلة مع الإدارة بمراجعة آليات الاتصال بينهما و فتح فضاءات تمكن المواطن من الإدلاء بآرائه و حضور مداولات المجالس البلدية و الولائية في ظل منظومة قانونية تحميه من تعسف الإدارة، و لا يكون دلك إلا بتوفر أسس الديمقراطية من حرية التعبير و إبداء الرأي و استقلال وسائل الإعلام [1] .

ثالثا: تطوير وسائل المساءلة دون إعاقة التسيير الجيد محليا

إن مساءلة الهيئات المحلية حول أدائها لمهامها لا يعني بالضرورة التشدد في مراقبتها و تقليص صلاحياتها بما يعيق أداءها لمهامها، فالمساءلة يجب إن تكون من طرف المواطنين و الجمعيات الأهلية إضافة إلى الهيئات الحكومية التي تصبح مطالبة بممارسة وظيفتها الرقابية بشكل أفضل و بالتنسيق مع الهيئات الأخرى غير الحكومية بما يضمن تكاملا للأدوار بينها.

و من بين المقترحات يمكن الاعتماد على تقارير الأداء و هي عبارة عن استبيانات تقدم للمواطنين يدلون فيها باراهم حول نوعية و كفاءة و مستوى أداء مختلف أجهزة الدولة كالبلديات و الولايات و تتناول أيضا فساد المتخبطين المحليين و يمكن نشرها نتائجها الكمية التي تعكس رضا المواطن المحلي عن الخدمات العمومية في وسائل الإعلام لإيصال صوته للسلطات العليا [2] .

رابعا: تحديث منظومة الموارد البشرية

إن استغلال الموارد و الكفاءات البشرية التي تتمتع بها الجزائر على مستوى الهيئات المحلية يتطلب اعتماد أنظمة شفافة في التوظيف و الترقية و التقاعد و الانتخاب مع تخصيص أجور محترمة و حوافز مادية للموظفين في مناصب حساسة كالمنتخبين المحليين مع إخضاعهم لبرامج تكوينية نوعية و دورية لرفع مستوى تأهيلهم و قدرتهم على تسيير الجماعات المحلية و تعزيز نزاهتهم و مستوى تفكيرهم، فضلا عن تدقيق و توضيح النصوص القانونية التي تنظم عمل المنتخب المحلي و تفادي تعارضها و تضاربها مع التنظيمات الأخرى [3] .

---

1 – – Maria Gonzalez de Asis ," Reducing Corruption at the Local Level " (WP, World Bank Institute ,2006:) , p 6.

2 – ريك ستانبهرست، " إجراء مساءلة علنية للمسؤولين الحكوميين" ، أوراق ديمقراطية ، العدد 3 (جويلية 2005)، ص 44.

3 – المملكة المغربية، مصدر سابق، ص 56 .

خلاصة و استنتاجات

نستنتج مما سبق بأن الإجراءات التي اتخذتها السلطات في الجزائر لم تستطع الحد من الانتشار الرهيب للفساد على المستوى الوطني و على مستوى المجالس المحلية المنتخبة و ذلك يعود إلى أن النصوص القانونية التي تنظم عمل هذه الأخيرة لا تجعلها تتمتع بصلاحيات واسعة و نوعية كما لا تراعي مبادئ الحوكمة المحلية من مساءلة و رقابة شعبية و مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية و تنفيذها و تغيب القطاع المحلي عن تقديم الخدمات المحلية من جهة ، و الاعتماد المطلق على المكونات الرسمية في مكافحة الفساد في ظل ضعف المجتمع المدني في الجزائر و عجزه عن التأثير في السياسات العامة عموما و استراتيجيات مكافحة الفساد خصوصا .

تمهيد:

إنه من الأهمية بما كان أن يتم الوقوف على أهم المفاهيم التي تتضمنها الدراسة، كما لا يقل أهمية عن ذلك تناول العلاقة التي تربط مختلف المتغيرات التي يتضمنها الإشكال الذي تطرحه الدراسة، حتى يتم وضع خلفية نظرية تتيح له التحكم في المعطيات التي يحلل من خلالها الظاهرة المدروسة خاصة في الجزء التطبيقي أو ما يعرف بدراسة الحالة.

و يتضمن الفصل الأول من هذه الدراسة مفهوم الحوكمة المحلية و الفساد و أبعادهما المختلفة و العلاقة بينهما نظريا، عبر ضبط أهم الجوانب المتعلقة بظاهرة الفساد كمفهومها و تطورها عبر تاريخ البشرية و الأسباب التي تؤدي إلى حدوثها و عواقبها الوخيمة، إضافة إلى تحديد المقصود بالحوكمة المحلية من خلال تعريفها و عوامل ظهورها و خصائصها، فضلا عن المميزات التي تجعلها أداة كفؤة في مكافحة الفساد.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للفساد

يعتبر الفساد ظاهرة قديمة و عالمية، إذ أنه يوجد بشكل أو بآخر و بدرجات متفاوتة في كل المجتمعات و لا تكاد تخلو منه أي دولة باختلاف درجات تطورها الاقتصادي و الاجتماعي، كما أنه ارتبط بوجود الدول و الأنظمة السياسية فهو ليس مرتبطا بنظام أو ثقافة أو عرق معين بذاته ؛ لكن الإشكال المطروح حاليا هو حجم الفساد و اتساع دائرته و تشابك حلقاته و ترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل، فقد أصبح الفساد يهدد بالتخلف الاقتصادي و الانحلال الاجتماعي في الكثير من الدول، لكن الأكثر خطورة من ذلك هو كونه أكثر انتشارا في الدول النامية، مما يعرقل المسار التنموي فيها.

ففي دراسة قامت بها منظمة الشفافية الدولية Transparency International سنة 1999 تبين أن المنظمات الأمريكية هي الأكثر ممارسة لمظاهر الفساد من رشوة و غيره، تليها المنظمات الفرنسية ثم الصينية و الألمانية، بهدف الحصول على امتيازات في الدول التي تنشط فيها[1] .

بينما يبين تقرير لنفس المنظمة صدر سنة 2006 حول مدى انتشار الفساد في 163 دولة، أن 44 منها فقط حصلت على أكثر من 5 نقط على 10، بينما 119 دولة حصلت على معدل أقل من 5 نقاط، في

1- عطا الله خليل، " مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الدول العربية "(ورقة بحث قُدمت في ندوة : " القطاع العام و مكافحة الفساد المالي الإداري"، الرباط ، المغرب، جوان 2008)، ص 1 .

حين أنه من بين 119 دولة هذه لا توجد سوى 3 دول تعتبر متطورة هي إيطاليا (4.9) و اليونان (4.4) و البرازيل (3.3)، أما بقية الدول التي لم تنل المعدل الوسطي فهي كلها من إفريقيا و آسيا و أمريكا اللاتينية[1]. و هو ما يعني أن الفساد أكثر انتشارا في الدول النامية أكثر من الدول المتقدمة لاعتبارات متعددة سيتم ذكرها لاحقا في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الفساد

كغيره من المفاهيم في العلوم الاجتماعية فإنه من الصعب بما كان إيجاد تعريف كامل وشامل و مختصر و دقيق لظاهرة الفساد، بسبب اختلاف أوجهه أسبابه من مجتمع إلى لآخر، إذ أن معظم التعريفات التي أُعطيت له تتنوع بتنوع الخلفية الفكرية و الفلسفية و الاجتماعية للمفكرين.

أولا: تعريف الفساد:

لغة : و الفساد لغة : يقال (فَسَدَ) الشيء، (يَفسُدُ) بالضم (فساداً) فهو (فاسد) و(أفسده ففسد) والمفسدة هي ضد المصلحة، فالفساد نقيض الصلاح، وَفسد و فَسد : فَساداً و فُسوداً ضد أصلح وكذلك فسد وأْفسد ضد أصلحه، و فاسد القوم :أساء إليهم فَفسدوا عليه . والفساد : يعني أخذ المال ظلماً، أو يعني التلف والعطب ويراد به لغوياً الجدب والقحط[2] .

كذلك فالتفسير لمعنى كلمة (Corruption) الإنكليزية يعني: السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ. (Cause to change from good to bad) أو بكلمة واحدة تعني المفردة: مضاد النزاهة Dishonest، أو الأذى Wicked، أو السوء Bad.

و قد عرفت الموسوعة الإنكليزية Britannica الفساد بأنه " سلوك خاطئ و غير قانوني يهدف إلى ضمان مصلحة خاصة، من بين أشكاله الرشوة و الابتزاز و سوء استعمال المعلومات الداخلية (بالنسبة للموظفين الإداريين)، ينتشر في غياب العدالة الاجتماعية و في ظل فشل آليات مكافحته، يُعتبر في بعض المجتمعات هدية و غالبا ما يكون التمييز بين الهدايا المقبولة و غير المقبولة صعبا للغاية"[3] .

أما في اللغة الفرنسية ، يُعرف الفساد (la corruption) على أنه " الإخلال بالأمانة و الواجب الذي يفرضه العمل الوظيفي، وهو يجلب للموظفين الممارسين له منافع خاصة من المنافع العامة، وتعتبر الرشوة أخطر أنواع الفساد لأن الشخص يلتمس المنفعة الشخصية من خلال ممارسته لوظيفة عامة، على

1- شفافية دولية، تقرير الفساد العالمي للعام 2007: الفساد القضائي(الكويت: جمعية الشفافية الكويتية، 2007)، ص ص. 376-380.

2- محمد أبو بكر الرازي، مختار الصحاح (بيروت : مؤسسة الرسالة، 1994)، ص 258.

3 - Encyclopedia Britannica (DVD-Rom) , Corruption , Encyclopedia Britannica, 2009.

شكل عطاء مادي أو هدايا مقابل تقديم خدمات تدخل في إطار قيامه بعمله العادي، أو تعطيل تلك الخدمات بهدف إجبار أصحابها على دفع أموال للحصول عليها، و يمكن لكل من يمتلك سلطة القرار أو يشغل منصبا إداريا القيام بمثل هذه الأعمال [1] .

اصطلاحا : و تعددت مفاهيم الفساد لدى المفكرين و الأكاديميين، حيث يركز كل واحد منهم على الاقتراب و البعد الذي يراه مناسبا، فالبعض يرى أنه مرتبط بالبعد الحضاري و ما فيه من قيم و تقاليد عقائدية و سياسية و البيئية، و البعض الآخر يرى أن الفساد نتيجة التسيب الإداري و الفوضى أو استجابة للحاجة و العوامل النفسية و الاجتماعية و يمكن عرض التعريفات التالية :

عرفه عطا الله خليل بأنه " محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة التي تعهد بخدمتها أو أنه سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية خاصة، أو لمكانة خاصة أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة [2] .

و هناك من يعرف الفساد على أنه " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية و بدون وجه حق "، أو أنه " استخدام المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة و يشمل ذلك الرشوة و الابتزاز و هما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل. و يشمل أيضا أنواعا أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده و التي من بينها الاحتيال و الاختلاس" [3].

كما أود عبد العزيز السن [4] عدة تعريفات للفساد :

– مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين و الهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر.

– استغلال موظفي الدولة لمواقعهم و صلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة.

– سلوك استثنائي تفرزه الفجوة بين ما هو كائن و ما يجب أن يكون في دنيا الإدارة، أو الفجوة بين النظرية و التطبيق.

---

1 – Encarta (DVD–Rom) , la corruption, Encarta , 2007

2– عطا الله، مرجع سابق، ص 338.

3– سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر (القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2006)، ص 99 .

4– عادل عبد العزيز السن ، "مكافحة أعمال الرشوة" (ورقة عمل مقدمة في ندوة: " تطوير العلاقة بين القانونيين و الإداريين : القطاع العام و مكافحة الفساد المالي و الإداري " ، الرباط، المغرب، جوان 2008) ، ص 422 .

– تصرفات تمارسها فئة من الموظفين الذين تتسع صلاحياتهم و يزداد نفوذهم فيميلون إلى الاستعلاء و الاستغلال.

و على غرار الباحثين العرب، فقد تنوعت تعريفات الباحثين الأجانب:

يعرف Carl.J.Friedrich الفساد بأنه " سلوك منحرف يرتبط بحوافز شخصية، بهدف تحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة يحدث عندما يحصل موظف ذو سلطة أو مكلف بمهام إدارية على مكافآت مادية بشكل غير قانوني ".

أما Huntington فيذهب في تعريفه لمفردة الفساد على أنها: " سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة ".

في حين يذهب J.Ney إلى وصف الفساد بأنه " السلوك الذي ينحرف عن الواجبات الرسمية للموظف العمومي لأسباب خاصة ترتبط بمحاباته لأقربائه أو أصدقائه لتحقيق مكاسب مالية، أو انتهاك القواعد القانونية لابتزاز المواطنين و إجبارهم على دفع مقابل مادي و يشمل الفساد الرشوة (قبول مكافآت غير مشروعة) أو المحسوبية (الاعتماد على العلاقات الشخصية بدلا من معيار الكفاءة و الجدارة) أو الاختلاس استخدام الموارد العامة للمصلحة الشخصية)".

و يرى K.Gibbons بأن الفساد يشمل عدة تصرفات كالبيروقراطية التي تتضمن توزيع امتيازات لأطراف معينة دون عدل، أو قيام الموظف العمومي بابتزاز المواطنين مقابل قضاء حاجاتهم".

و تشير Nathaniel Leff بأن الفساد " منظومة غير قانونية تتكون من أفراد و جماعات تكسب النفوذ من خلال الممارسات البيروقراطية " [1].

أما Lasswell فينظر إلى الفساد على أنه " طريقة للتمرد على الحياة العامة و الخاصة".

و يعرفه Y.Meny بأنه " طريقة للتبادل الاجتماعي السري يستغل من خلاله من له سلطة سياسية أو إدارية إلى اتخاذ قرارات تعود عليهم بالنفع المادي " .

و بما أن الفساد أصبح يحظى باهتمام متزايد، فقد قامت بعض المؤسسات الدولية الحكومية و غير الحكومية بمحاولة تعريفه .

فمنظمة الشفافية الدولية تعرّف الفساد على أنه " سوء استخدام السلطة العامة لربح أو منفعة خاصة " .

أما منظمة الأمم المتحدة فترى بأنه " إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة

---

1 – Anda Morgan , " Corruption: causes, consequences, and policy implications " (work paper no 09 , The Asia Foundation , 1998), p p 8-11 .

الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس. ورغم أن الفساد كثيرا ما يعتبر جريمة يرتكبها خدام الدولة والموظفون العموميون، فإنه يتفشى أيضا في القطاع الخاص، بل إن القطاع الخاص يتورط في معظم حالات الفساد الحكومي التي تنطوي على إساءة استعمال للمال أو التماس خدمات للكسب الشخصي، أو إساءة استعمال السلطة الرسمية أو النفوذ مقابل مال أو خدمات أو إخلال بالمصلحة العامة لاكتساب امتيازات شخصية خاصة ".

بينما لصندوق النقد الدولي (IMF) مفهومه الخاص (للفساد) الذي يرى فيه " علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك، لشخص واحد، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد"، حيث ينقسم الفساد – حسب ذات المنظمة– إلى:

الفساد الصغير: ويشمل آلية دفع الرشوة والعمولة، وآلية وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع للأقارب.

الفساد الكبير: ويشمل: صفقات السلاح والتوكيلات التجارية للشركات متعددة الجنسية [1].

و قد تضمن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة الأولى منه تعريف الفساد على أنه " أفعال الرشوة و الاختلاس و الاستيلاء بغير حق و تجاوز حدود الوظيفة و الإخلال بواجباتها المنصوص عليها" [2].

و رغم تعدد التعريفات إلا أنها تنقسم إلى اتجاهين أساسيين:

– **المدرسة القيمية :** التي يعتقد أصحابها أن الفساد ظاهرة سلبية تنحرف عن القيم الأخلاقية وغير مرغوب فيها و يجب مكافحتها، و لا يجد أنصار هذه المدرسة أي فائدة للفساد في المجتمع نظرا للآثار السلبية التي يتركها و يستدلون على ذلك بتجارب الدول الإفريقية و الآسيوية التي تعاني منه .

– **المدرسة الوظيفية :** تعتبر الفساد ظاهرة طبيعية مصاحبة لعملية النمو و التطور، بل أنه ثمن لابد منه لتحقيق التنمية بما أنه يدمر نفسه تلقائيا و يتلاشى مع تطور المجتمع و تقدمه، و يستدل أصحاب هذا الرأي على وجود تناسب طردي بين مستويات الفساد و مستوى النمو الاقتصادي الذي عرفته بعض دول

1 – George Abed and Sanjeev Gupta , “ The economics of corruption: an overview “, in Governance, corruption and economic performance, editors : George Abed and Sanjeev Gupta (Washington : imf , 2002), pp 4-7.

2– عبد القادر محمد قحطان، "الجهود العربية في مكافحة الفساد" (ورقة بحث قدمت في الملتقى العربي الدولي: " لمكافحة الفساد"، الرياض، 6– 8 / 10 / 2003) ، ص ص 10–12 .

جنوب شرق آسيا، و التي تعتبر حالات شاذة لا يؤخذ بها ، كما أن تلك الدول مازالت لم تصل درجة متقدمة من التطور الاقتصادي و تعاني من عديد المشاكل في الجوانب السياسية و الاجتماعية [1].

و المُلاحظ أن هناك صعوبة في تحديد مفهوم للفساد، فمعظمها تضمنت وصفا للأعمال التي تندرج ضمن السلوكيات الفاسدة، مما جعلها تتميز بالطول و الشمول. من جهة أخرى، فإن تعدد الحقول المعرفية التي ينتمي إليها الباحثون في موضوع الفساد: علم الإدارة، السياسة، القانون، علم النفس، جعل كل واحد منهم يقارب للظاهرة وفق منهج معين و يصبغ التعريف بالحقل الذي ينتمي إليه.

ثانيا: الفساد عبر التاريخ :

إذا ما حاولنا إلقاء نظرة تاريخية على تطور مفهوم الفساد في الحضارات، نجد أن **حمو رابي** ملك بابل، وصاحب **شريعة حمورابي،** قد أشار في المادة السادسة من شريعته إلى جريمة الرشوة، حيث شدد على إحضار طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسه وتوليه أمر اجتثاثه، مما يدل على اهتمامه الكبير بمكافحة آفة الفساد ؛ و لم يغفل الإغريق اهتمامهم بمشكلة الفساد فقد حدد **سولون** في تشريعاته التي أطلق عليها قانون **اتيكا** قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري وقد سن تشريعاته إيماناً منه بتكريس سيادة القانون للحد من مظاهر الفساد ؛ أما عند الصينيين القدماء نرى أن تراث الفكر السياسي لدى **كونفوشيوس** قد شخص ظاهرة الفساد، ففي كتابه **التعليم الأكبر** يرد أسباب الحروب إلى فساد الحكم والذي مرده إلى فساد الأسر وإغفال الأشخاص تقويم نفوسهم، أما في كتابه **عقيدة الوسط** فهو يرى أن الحكم لا يصلح إلا بالأشخاص الصالحين والوزارة الصالحة التي توزع الثروة بين الناس على أوسع نطاق، وهو يشير لأخطار الفساد عندما يتطرق إلى القول إن تركيز الثروة يؤدي إلى تشتت الشعب .

و تطرق **أفلاطون** في كتابه **الجمهورية** لظاهرة الفساد من خلال مناقشته لمشكلة العدالة الفردية والجماعية. حيث أشار إلى أن اللجوء إلى العدالة يستبعد مسألة المنفعة أو المصلحة والتي هي الأساس في ظهور الفساد واستفحاله، أما على صعيد كتابه **القوانين** (الذي يعتبر خلاصة تجربته في الحياة) فنراه يحارب الفساد في جميع صوره، فهو يحارب الفساد الديني ويحث على الوحدة الأخلاقية لحاضرته المؤلفة من (خمسة آلاف وأربعين مواطناً) ونراه أيضاً يحاول الحد من الفساد الاقتصادي والإداري بحيث لم يسمح للملاّك بزيادة أموالهم إلا ضمن حد معين .

أما **أرسطو** فقد شخّص الفساد السياسي من خلال تصنيفه للدساتير، حيث درس 158 دستوراً لمدن مختلفة ليلاحظ العناصر التي تحافظ عليها أو تدمرها إذ يصنف المدينة التي يغويها هدف فاسد بأنها مدينة فاسدة، بل قد تفشل في أن تكون دولة على الإطلاق . في حين يرى أنّ الدولة الصالحة هي التي

1- عامر الكبيسي، " الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص و للتحليل و المعالجة "، المجلة العربية للإدارة، مجلد 20 ،عدد1، (حزيران 2001): ص ص 88-89.

لا تكتفي بطلب الخير لها فحسب بل تطلب الخير العام، ويحدد ذلك بأن الحكم السليم لا يقوم على مجرد طلب الخير ما لم يكن الخير عاماً ومشتركاً بين جميع المواطنين .

و في الديانة المسيحية نجد أنّ نصوص **الكتاب المقدس** عالجت ظاهرة الفساد أيضاً، ففي رسالة **بولس الرسول الأول** إلى أهل **كورنثوس** ورد :***"لا تضلوا: المعاشرة السيئة تفسد الأخلاق الحسنة*** "، والذي فيه دلالة على اهتمام المسيحية بالخلق القويم الذي يؤدي إلى تكوين مجتمع خال من الضلالة والعشرة السيئة اللتين ينجم عنهما الكثير من المفاسد [1] .

أما في التراث الإسلامي فهو يزخر بالأدبيات التي تناولت الفساد، حيث جاء فعل الفساد في القرآن الكريم خمسين مرة من بينها 11 مرة بمصطلح الفساد بعينه:

قال سبحانه و تعالى: ﴿ **وَ إذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها و يهلك الحرث و النسل إن الله لا يحب الفساد**﴾ سورة البقرة 205.

و قال تعالى: ﴿ **ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت أيدي الناس** ﴾ سورة الروم 41.

و قوله تعالى: ﴿ **و يسعون في الأرض فسادا و الله لا يحب المفسدين** ﴾ سورة المائدة 64 .

و قال تعالى: ﴿ **فأكثَروا فيها الفساد** ﴾ سورة الفجر 12.

و قال تعالى: ﴿ **إني أخاف أن يبدل دينكم أو أن يظهر في الأرض الفساد** ﴾سورة غافر 26.

و يحرم الله سبحانه و تعالى كل مظاهر الفساد التي قد يقوم بها الإنسان و يؤكد على معاقبة المفسدين في الأرض، مما يدل على أن هذه الظاهرة مذمومة في الإسلام و منافية للفطرة .

مما سبق يقترح الباحث التعريف الإجرائي التالي للفساد:

الفساد هو" تلك السلوكيات المنافية للقوانين و الأنظمة و تتنافى مع القيم و الأخلاقيات المجتمعية و الوظيفية السائدة لتحقيق مصالح مادية أو معنوية على المصلحة العامة و بشكل متعمد و مقصود سواء تم ذلك بشكل علني أو سري" . و الملاحظ أن الفساد – حسب هذا التعريف – يقوم على ثلاث أركان هي:

- الانحراف: و المقصود به مخالفة القوانين السائدة سواء المكتوبة أو العرفية .
- القصد: بمعنى تعمد الموظف مخالفة القوانين، أي أن الانحراف بشكل عرضي غير مقصود، لا يندرج ضمن الممارسات الفاسدة.
- تحقيق مصلحة شخصية: أن يعود انتهاك القوانين يعود بالمنفعة الخاصة على الموظف.

14- عماد الشيخ داود ، الفساد و الإصلاح (دمشق : منشورات إتحاد الكتاب العرب ، 2003)، ص ص 18-21 .

المطلب الثاني: أسباب ظهور الفساد:

لا يقتصر الاختلاف بين المفكرين حول مظاهر الفساد و مفهومه فقط، بل يختلفون في تحديد الأسباب التي تؤدي إلى ظهوره، حيث أن كل باحث يعمم النتائج التي توصل إليها من خلال دراسته لمجتمعات و عينات بحث، و يحاول تحويلها إلى مدخل نظري لفهم ظاهرة الفساد .

فعلماء الاقتصاد يركزون على العلاقات بين الاستثمار و التنمية الاقتصادية من جهة و نوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى، حيث يفسرون ظاهرة الفساد بضعف أداء المؤسسات الحكومية التي تعرقل الاستثمار، وهو نظرة تمتد للفكر الكلاسيكي الذي يرى بأن الدولة مسير سيئ للاقتصاد و أن دورها يجب أن ينحصر في الأمن و الصحة و التعليم و العدل .

أما علماء السياسة فيركزون على العلاقة بين الفساد و فساد الحكم و الفواعل السياسية أي أن وجود الحكم الصالح و قوى سياسية فعالة يقلل من فرص حدوث الفساد.

في حين يذهب علماء الاجتماع إلى تحليل ظاهرة الفساد من خلال مدى تطابق المنظومة الأخلاقية للمجتمع مع مظاهر الفساد من عدمه.

و يعتبر القانونيون الفساد نتيجة لعدم تطبيق النصوص التنظيمية في مختلف المجالات [1] .

و يمكن إجمال أهم منافذ الفساد فيما يلي:

أولا: الأسباب الاقتصادية:

يُعد انخفاض أجور العاملين في القطاع العام وأجهزة الدولة و الحالة الاقتصادية الصعبة للموظفين العموميين من أبرز العوامل التي تؤدي إلى انتشار مختلف مظاهر الفساد في المنظومات الإدارية، حيث أن ضعف الرواتب و التضخم يؤدي إلى بروز فجوة بين مداخلي الأشخاص الذين يتمتعون بسلطة معينة و احتياجاتهم المادية الحقيقية التي تضمن لهم العيش الكريم، فيلجؤون إلى سدها بقبول الرشاوى و اختلاس الأموال العامة، التي عادة ما تكون ذات قيمة كبيرة تجعل الموظف يفقد تدريجيا معايير أداء الواجب الوظيفي و المهني .

كما أن تحكم الدولة بشكل مبالغ فيه في تسيير النشاط الاقتصادي و توجيهه يؤدي إلى انتشار الفساد، ذلك أن الدولة قد تصبح أداة قمعية تحد من سلوك الأفراد والجماعات بما يزيد على الحد اللازم لتحقيق الأهداف العامة. وقد تستغلها جماعات الضغط و المسؤولون الذين يتمتعون بنفوذ في الدوائر التشريعية و التنفيذية للإثراء الشخصي؛ وحتى في الحالة التي تكون فيها أهداف الدولة ديمقراطية إلى حد بعيد،

1- زياد عربية ابن علي،" الفساد: أشكاله – أسبابه ودوافعه –آثاره مكافحته و استراتيجيات الحد من تناميه – معالجته " ، مجلة دراسات استراتيجية ،جامعة دمشق ، العدد 16 (صيف2005) : ص 3.

يمكن أن تنفذ السياسات العامة بطرق تتسم بالتبذير وانعدام الكفاءة . و تؤدي السياسات الاقتصادية التي لا تراعي العدالة و المساواة للدولة إلى سوء توزيع الثروة بين المواطنين، مما يخلق تباينا بين الطبقات الاجتماعية و يزيد فرصة استغلال رجال العمال و التجار للموظفين العموميين [1].

و قد تدخل الدولة أحيانا في برامج تنموية طموحة بشكل سريع و تلقي مسؤولية تسييرها للقطاع العام بتزويده بالميزانيات الضخمة دون محاسبتها و تفويض سلطة اتخاذ القرار لبعض المسؤولين الصغار، دون بناء مؤسسات الإدارة العامة و تكوين كوادرها بالشكل الذي يجنبهم الوقوع في الممارسات الفاسدة .

و تلعب سياسات الخصخصة دورا مهما في تفشي الفساد، حيث أن التحول السريع و غير المدروس نحو بيع المرافق العامة يؤدي إلى ظهور تباين في الأداء بين القطاع الخاص الذي المؤسسات العمومية بشكل يسمح بالسيطرة على الموظفين العموميين الذين يتأثرون بانعدام المنافسة بين القطاعين، حيث كثيرا ما يتم استقطاب الكفاءات التي تعمل في المؤسسات العمومية و إغراؤها بالأموال للانتقال إلى القطاع الخاص .

و تؤدي الكوارث و الأزمات الاقتصادية التي تضرب اقتصاد الدولة إلى تفشي الفساد. فنقص السلع و الخدمات يؤدي إلى ظهور السوق السوداء التي تنعدم فيها القوانين و الشفافية و العدالة، بحيث تصبح الرشوة وسيلة للحصول على الخدمات. و تفرز الظروف الاستثنائية كالحروب و حالات الطوارئ إجراءات تعسفية تدفع الأشخاص لدفع العمولات مقابل الحصول على الحقوق .

إضافة إلى ما سبق فإن تحرير التجارة وحرية انتقال الأشخاص والأموال والسلع عبر الحدود، يؤدي إلى فتح المنافسة بين الشركات التي تسعى إلى تحقيق الأرباح بأي طريقة، سواء عن طريق دفع العمولات للمسؤولين الحكوميين للحصول على فرص الاستثمار أو برشوة الموظفين العموميين للفوز بالصفقات العمومية، أو للحصول على معلومات عن الشركات المنافسة[2] . وفي الإطار نفسه نقلت يومية فرنسية في أحد أعدادها الصادر في 17/ 3/ 1995 أن الرشاوى التي قدمتها الشركات الفرنسية لمثل هذه الأمور في العام 1994 تقدر بحوالي (عشرة بليون فرنك فرنسي).

ثانيا: الأسباب التشريعية:

من المعروف أن القوانين وُضعت لتنظيم الحياة الاجتماعية بمختلف مجالاتها، غير أنه من الممكن أن تكون المواد القانونية نفسها غطاءً لبعض مظاهر الفساد.

فالفساد الذي قد يصيب قطاع العدالة قد يؤدي إلى ازدواجية في تطبيق النصوص القانونية بحيث تصبح الرشوة و المحاباة و الابتزاز منتشرة في الجهاز القضائي، مما يسمح بانتشارها في بقية القطاعات و تمييع العقوبات التي تردع و تشجع على الانغماس في هذه الممارسات، وهو ما ركز عليه تقرير الفساد العالمي لسنة 2007 .

1- الكبيسي، مرجع سابق، ص ص 92 – 93 .

2 – Boris Melnikov, "Combating Corruption: A Private Sector Approach", Center For International Private Enterprise Website, Seen In: 15/05/2010 At 18:20.

http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Anti-CorruptionToolkit0308.pdf

كما أن القصور التشريعي يساهم بشكل مهم في انتشار جرائم الفساد، فمن جهة نلاحظ أن معظم النصوص التشريعية التي تتعلق بالفساد توجد في قانون العقوبات و القانون الجنائي، مما يجعل الموظف العمومي جاهلا بماهية المخالفات المندرجة ضمن الممارسات الفاسدة، و الإجراءات التي يواجهها في حال أقدم عليها . من جهة أخرى تؤدي المبالغة في إصدار القوانين إلى حدوث تضخم تشريعي و عدم الاستقرار التنظيمي وتداخل المواد القانونية و تضاربها، فضلا عن تعقد شبكة الاتصالات و انسياب المعلومات داخل المنظومة الإدارية مما يفتح المجال أمام الفساد، و عدم كفاية وتوافق القوانين واللوائح وعدم تطبيقها بشكل عادل (ذلك أنه حتى مع وجود قوانين لمكافحة الفساد فإن التراخي في تنفيذها يشجع على سوء استخدامها) فضعف النظام القضائي، وضعف العقوبات، وارتفاع تكلفة الالتزام بالقوانين واللوائح يؤدى إلى عدم فاعليتها [1] .

و تبرز من جهة أخرى إشكالية الثغرات القانونية التي تجعل الجهاز القضائي يتعامل القوانين السارية مما يعطل مكافحة هذه الظاهرة. و يعطي غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية سلطة تقديرية أكبر للموظف توفر له مزيداً من فرص الفساد ولذلك يتضح أن السياسة والتشريع وحدهما لا يضمنان الالتزام بالإجراءات الرسمية للبيروقراطية وإنما لا بد من أن يتبع ذلك إصدار تعليمات تنظيم هذه الإجراءات تتسم بالوضوح لسد كل ثغرة يمكن أن يمر عبرها الفساد؛ وبناء على ذلك لكي تأخذ التشريعات بعدها الصحيح يشترط أن يكون البناء القانوني لوسائل مواجهة الفساد متميزاً بالعبارات الدقيقة التي تحدد الأفعال محل التجريم تحديداً دقيقاً والابتعاد عن الغموض في التشريع الذي يصعب معه تحديد المعنى .

و يطرح بعض الدارسين إشكالية اعتماد الأجهزة القضائية و الأمنية على الأساليب التقليدية في التحقيق و إثبات التهم و عدم مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد المنظم [2] .

<u>ثالثا: الأسباب السياسية:</u>

تتعدد العوامل السياسية التي من شأنها أن تكون منفذا للفساد، فطبيعة النظام السياسي تحدد إلى درجة كبيرة مدى انتشار الفساد في الدولة و المجتمع، ففي الأنظمة العسكرية و التسلطية تسيطر مجموعة من الأفراد على مقاليد الحكم بشكل تصبح مؤسسات الدولة خاضعة لهم مما يجعل الموظف العمومي و الإدارة العامة تخضع لإرادة النخبة الحاكمة و ليس للقواعد القانونية التي تنظمها و هو ما ينقص درجة ولاء الموظف لإدارته و يخلق فرص الفساد .

و أحيانا يتجاهل صناع القرار ظاهرة الفساد و يتعايشون معها مما يغيب الإرادة السياسية لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة ؛ إن عدم وجود التزام قوي من جانب الجهات السياسية الفاعلة، الذين يتحدثون كثيرا عن الحاجة للمساءلة والمحاسبة والنزاهة ولكن دون بذل جهود ميدانية ومعاقبة السلوك الفاسد، لإضفاء الطابع

1- الكبيسي ، مرجع سابق ، ص ص .94 – 95 .

2 – Vito Tanzi , “Corruption around the world, causes, consequences, scopes and cures”, in <u>Governance and corruption,</u> editors: George Abed and Sanjeev Gubta (Washington: IMF, 2002), p p 35-36.

المؤسسي على عملية مكافحة الفساد. حيث أنه حتى بعد إنشاء وكالات مكافحة الفساد فإنها كثيرا ما تفتقر إلى الموارد و الاستقلالية لتنفيذ مهمتها، فالمفتاح لضمان أن تتخذ الأطراف السياسية الفاعلة التزاما حقيقيا في مكافحة الفساد هو وضع خطة عمل من شأنها أن تعزز المؤسسات الدستورية المسؤولة عن مكافحة الفساد.

و لغياب الشفافية و المساءلة و الرقابة و المحاسبة جانب في تعزيز فرص حدوث الفساد، فالأنظمة الديمقراطية توفر آليات للحد من الفساد عن طريق إدخال مزيد من المساءلة والشفافية في الإدارة السياسية، بينما تغييب العناصر السابقة يؤدي إلى حرية تصرف المسؤولين الحكوميين في اتخاذ القرارات و ينفي الرادع الذي من شأنه معاقبتهم في حال وقعوا في الممارسات الفاسدة .

و تعد اللوبيات و جماعات المصالح و الضغط السياسي مصدرا من مصادر الفساد، حيث تقوم بالتأثير على البرلمانات و الحكام لاعتماد قوانين و سياسات تخدم مصالحها – حتى و إن تعارضت مع القانون– ولعل أكثر الآليات المعتمدة في ذلك ما يعرف بـ 4Ps و التي تعني :

Purchase شراء الأصوات ، Patronage المحسوبية ، Pressure الضغط ، Persuasion الإقناع.

و للأحزاب السياسية نصيب في إشاعة الممارسات الفاسدة، ففي النظم التعددية تقوم الأحزاب السياسية بتطبيق مختلف مظاهر الفساد للفوز في الانتخابات و الوصول إلى الحكم، بينما في النظم الأحادية تلجأ الأحزاب إلى تفضيل أعضائها و محاباتهم و إعطائهم الامتيازات أو تستثنيهم من أداء الواجبات و الالتزامات التي تقع على بقية المواطنين، و هو ما يؤدي إلى رد فعل مماثل يقوم على الفساد لتحقيق المصالح أو للحصول على الحقوق المهضومة [1] .

في جانب آخر، فإن غياب مؤسسات قوية للدولة تحافظ على الاستقرار السياسي، يؤدي إلى انتهاز السياسيين للفرصة للحصول على امتيازات أثناء و بعد توليهم للسلطة . و تكمن خطورة تورط السياسيين في فضائح الفساد في تأثير ذلك على بقية مكونات المجتمع مما يؤثر على العلاقة بين الدولة و المجتمع، فغياب القدوة السياسية يشجع المواطنين على الفساد لمحاكاة الحكام، وفساد القمة ينتشر بسرعة في المستويات الدنيا التي تغطي عليها قياداتها [2] .

رابعا: الأسباب الاجتماعية:

يتأثر مختلف الأشخاص بالبيئة الاجتماعية التي يعيشون فيها، بحيث يكون لهذه الأخيرة تأثير على سلوكياتهم و تصرفاتهم في مختلف المجالات من خلال استجابتهم للعادات و التقاليد و القيم السائدة و العلاقات التي تربطهم بانتماءاتهم الوظيفية و العرقية و الدينية . و كذلك، فإن طبيعة المجتمع تحدد مدى انتشار الفساد، فالعادات الاجتماعية التي تتسم بالقبلية و العشائرية تؤدي إلى انتشار المحاباة، و توظيف العلاقات الأسرية و العرقية في التعامل الرسمي الوظيفي، و الضغط على الموظفين بواسطتها للحصول على مكاسب و مزايا غير قانونية.

1- السن، مرجع سابق، ص 432 .

2- الشيخ داود، مرجع سابق ، ص ص 142-148 .

و القيم المجتمعية التي لا تتعارض مع مظاهر الفساد و لا تدينه بل تعتبره أمرا عاديا تساهم في انتشار هذا الأخير، لأن الخلل في المنظومة القيمة و الأخلاقية يجعل المجتمع يتقبل الممارسات السلبية كشيوع الواسطة و تمرس أصحاب النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية لإنجاز بعض الأعمال غير القانونية التي تمس المصلحة العامة . و انتشار مثل هذه المظاهر يعجل بظهور الفوارق الطبقية و إحساس الجهات التي لا تستفيد من الدولة و القطاع العام بالظلم و التهميش فتلجأ لانتهاج نفس السلوكيات لأنها تعتبرها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات.

و هنالك عوامل أخرى تتعلق بالشخص في حد ذاته، باختلاط معايير التمييز بين ما يعتبر فسادا و ما يسمى بتدبير الحال، فتدني المستوى المعرفي و الأخلاقي للموظف العمومي يؤدي به إلى الوقوع في الممارسات الفاسدة دون حرج، بينما جهل المواطن بحقوقه يدفعه للحصول عليها عن طريق الممارسات المشبوهة دون وعي منه بخطورتها، مما يزيد من ربحيتها للموظف و مردوديتها للمواطن و حدوث توازن بين العرض و الطلب[1] .

خامسا: الأسباب الإدارية:

تؤدي الاختلالات التي تحدث على مستوى أي منظومة إدارية إلى تفشي مظاهر الفساد، لأن الترهل الإداري و غياب الكفاءات التي تسير المنظومة الإدارية و كبر حجمها و ازدياد عدد العاملين بها يؤدي إلى ثقل أداءها و إشاعة الإحباط بين موظفيها و عدم اكتراثهم و يدفعهم للفساد .

من جانب آخر، فإن تكليف المنظومة الإدارية بما يفوق إمكانياتها المادية و البشرية يدفع بالزبائن إلى انتهاج طرق ملتوية للحصول على الخدمات، لتعويض عجز المنظومة عن القيام بذلك بشكل جيد أو في وقت وجيز. و يمكن أن يتحول منح الإدارات اللامركزية في الدولة صلاحيات مهمة بهدف تحقيق التنمية المحلية أن يتحول إلى سبب في انتشار الفساد نظرا لغياب أو ضعف الآليات الرقابية عليها، و العكس صحيح، لأن المبالغة في تركيز السلطة في يد الموظفين المركزيين يعمل على تشجيع المواطنين المحليين ممن لا يستطيعون الحصول على الخدمات إلى اللجوء إلى الفساد .

و في نفس السياق فإن المبالغة في استحداث الإدارات و الهيئات لتحقيق الأهداف التنموية، و منحها جزءا كبيرا من الاستقلالية المالية و الإدارية في التسيير مع توفير الموارد المالية لها، دون توفير الكوادر المؤهلة لقيادتها، أو إسناد هذه الأخيرة لأشخاص دون تكوينهم و تدريبهم سيزيد من مخاطر وقوعهم في الفساد [2] . و كما في الجانب السياسي، فإن غياب الرقابة الشعبية على أداء الإدارات العامة يمنح حرية التصرف للموظفين العموميين، لأن إدراكهم أنهم لن يحاسبوا يدفعهم للمزيد من الممارسات الفاسدة.

و قد يكون للهوة بين القيادات الإدارية و الموظفين دور في تفشي الفساد لأن التسلطية و البيروقراطية داخل المنظمة نفسها تقضي على ولاء الموظف لها، و عندما تعم الممارسات الفاسدة داخل المنظومة الإدارية يجد الموظفون الأكفاء و النزهاء نفسهم في حالة اغتراب إداري، في ظل الحوافز التي تربطهم

1- السن ، مرجع سابق ، ص 435 .

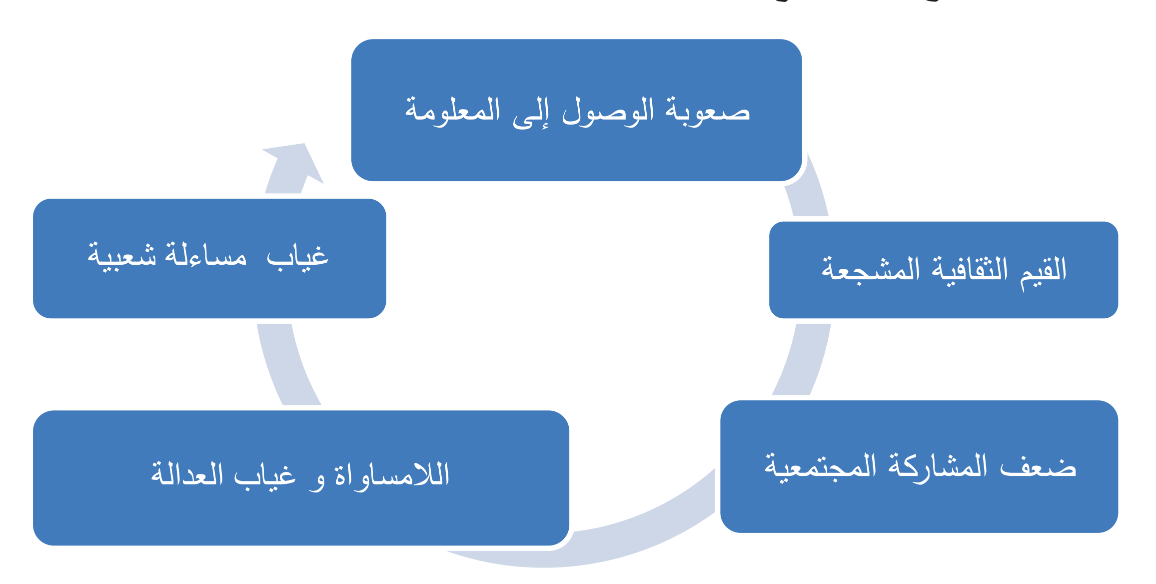
2- الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 98 .

بوظيفتهم و تجعلهم يبذلون إمكاناتهم لخدمة مصالحها، خاصة إذا غابت العدالة في أنظمة الترقية و التعيين، بحيث تتحول البيروقراطية داخل المنظومة الإدارية إلى فساد إداري [1] .

سادسا : الأسباب التقنية :

لقد ساعد الانفجار المعلوماتي على تفشي ظاهرة الفساد، لأن ممارس الفساد – أفرادا وشبكاتٍ– أصبح يستغل الوسائل التكنولوجية لتسهيل و تسريع تنفيذ مختلف السلوكيات التي تندرج ضمن مظاهر الفساد، فاستعمال شبكات الإنترنت و الأقمار الصناعية و التقنيات المعلوماتية أظهر أنماطا جديدة من الفساد كالجرائم الإلكترونية التي يتورط فيها الموظفون العموميون، و زاد من ارتباط شبكات الفساد العالمي و المحلي من بعضها و صعب من التحكم و السيطرة عليها لأنها تتعامل في عالم افتراضي واسع لا يمكن مراقبته .

مما سبق نستنتج تشعب الأسباب التي تؤدي إلى ظهور و تفشي الفساد، و عدم ارتباطه بدولة أو حضارة معينة، بل هو نتاج تفاعل جميع الأسباب السابقة [2] .



شكل 1: أسباب انتشار الفساد (المصدر : من إعداد الباحث)

يوضح هذا الشكل الأسباب التي تؤدي إلى تفشي الفساد و التي ترتبط كلها بالبيئة العامة التي تتفاعل فيها المنظومة، بمعنى أن النسق العام المشجع للفساد يؤثر إيجابا على الأنظمة الجزئية التي تشكله.

و العوامل المذكورة تشكل ما يعرف بالحكم الرديء (Bad governance) .

1– سام سليمان دلة و إبراهيم علي الهندي ، "الفساد و أثره على الجهاز الحكومي " (ورقة بحث مقدمة في" المؤتمر العربي: " لمكافحة الفساد "، الرياض ، 6–2003/10/8)، ص ص 5–6 .

2– رضا هميسي، " دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها " دفاتر السياسة و القانون، جامعة ورقلة، العدد 1(جوان 2009) : ص 249 .

المطلب الثالث: المظاهر المختلفة للفساد

بما أن الفساد ظاهرة معقدة، و متشابكة فإن مظاهره تختلف من مجتمع إلى آخر و من بيئة إلى أخرى، كما أنها تختلف حسب معيار التصنيف:

أولا : حسب المجال :

1- **الفساد السياسي** : يعتبر أكثر أنواع الفساد دراسة من طرف الباحثين نظرا لحساسية مناصب الأشخاص الذين يقومون به، و لأن وجوده يسمح بتفشي المظاهر الأخرى للفساد (التي سيتم ذكرها تباعا)، فالفساد السياسي هو المرادف للقوة التعسفية، فالسياسي الفاسد يقوم بممارسة القوة الممنوحة له بدون وجه حق تحت غطاء الشرعية القانونية، (أي التظاهر بالمشروعية والتطابق مع القانون)، حيث أن هدفه في هذه الحالة يكون تحقيق المصلحة الخاصة على حساب مصلحة المواطنين .

و يرى S.Hingtington بأن تفشي الفساد السياسي دليل على غياب مؤسسات سياسية فعالة (من منظور التنمية السياسية). و يمكن تعريف الفساد السياسي بأنه " إنه السلوك القائم على الانحراف عن الواجبات الرسمية المرتبطة بالمنصب العام، سواء كان شغل هذا المنصب يتم بالانتخاب أو بالتعيين في سبيل تحقيق مصلحة خاصة، سواء أكانت هذه المصلحة شخصية مباشرة تتعلق بشاغل المنصب أو عائلية أو طائفية أو قبلية، وسواء أكانت هذه المصلحة تتعلق بمكاسب مادية أو غير مادية، وذلك من خلال استخدام إجراءات أو الالتجاء إلى تعاملات تخالف الشرعية القانونية " [1]. و له عدة أنماط :

أ. فساد القمة Top corruption : و هو أخطر أنواع الفساد نظرا لكونه يصيب الهيئات المسؤولة على تسيير الدولة و المكلفة بمحاربة الفساد في المجالات الأخرى، على غرار الرئيس الإندونيسي السابق **سوهارتو**[*] الذي نهب هو و أبناءه ما يقارب 571 مليون دولار من الأموال العامة، أو الرئيس الكونغولي السابق **موبوتو**[*] الذي كان يخصص ما نسبته 17 % من إجمالي الميزانية القومية للدولة كمدفوعات نظير خدماته الرئاسية، فضلاً عن سيطرته على استثمارات الدولة في الغالب، واستخدامه أموال الدولة في رشوة العناصر المعارضة له بغية خلق جماعة من المنتفعين لتدعيم وتأييد سلطاته ونظام حكمه السلطوي فيما أطلق عليه آنذاك الدولة – القرصان Pirate-State .

و لم تكن فضائح فساد القمة تقتصر على الدول المتخلفة، إنما حدثت كذلك في دول متقدمة، حيث تم اكتشاف حصول رئيس الوزراء لمقاطعة **بادن** الألمانية (من الحزب الديمقراطي المسيحي CDU) على رحلات خارج ألمانيا رفقة أسرته، تحملت نفقاتها المالية بعض الشركات الخاصة مقابل الحصول على

1- جلال معوض، " الفساد السياسي في الدول النامية "، مجلة دراسات عربية، 4 (شباط 1987): ص 4.

* سوهارتو (8 جوان 1921- 27 جانفي 2008) ثاني رؤساء إندونيسيا، حكم اندونيسيا بيد من حديد على مدى 32 عاما.

* موبوتو سيسي سيكو(1930-1997)، ثاني رئيس لجمهورية الكونغو الديمقراطية من 1965 إلى 1997.

تسهيلات و امتيازات من الحكومة مما أجبره على الاستقالة و توبع بتهمة تلقي الرشاوى . و يعد الأنموذج الروسي مثالا واضحا على تفشي الفساد في هرم السلطة السياسية، حيث أن مجلس الدوما الروسي اتهم ضمن جملة اتهامات الرئيس السابق **يلتسين**[*] بأنه مارس حملة لإبادة الشعب الروسي وإفقاره من خلال إتباع تغييرات أدت إلى انهيار الاقتصاد ونهب ثروات الدولة .

ب. فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية: حيث يستغل أعضاء هذه الهيئات نفوذهم و حصانتهم البرلمانية للإثراء غير المشروع، و بذلك بتسهيل إصدار قرارات و قوانين تخدم مصالحهم أو مصالح من يدفع لهم أو العمل على تعطيل قرارات أخرى. و كمثال على ذلك ما حدث خلال فترة حكم الرئيس الفيليبيني **فرديناند ماركوس** (30ديسمبر 1965 إلى 25فبراير1986)، حيث كوَن أعضاء مجلس الشيوخ ثروات كبيرة من خلال امتلاكهم و حمايتهم لشبكات و نوادي القمار؛ أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد اضطر **نيوت جنجريتش** رئيس الأغلبية الجمهورية في مجلس النواب في إبّان عهد الرئيس **كلينتون** إلى الاعتراف بالتهرب الضريبي مستغلا نفوذه (نصف مليون دولار) و الاعتذار ثم التحلي عن منصبه .
و تكمن خطورة هذا النوع من الفساد السياسي هو أن المؤسسات التشريعية مخولة قانونا بممارسة الرقابة على أداء الهيئات الحكومية، فضلا على أن المنتخَب غالبا ما يتمتع بحصانة تحميه من المتابعات القضائية.

ج. الفساد الحزبي و الانتخابي : تكثر احتمالات حدوث الفساد السياسي أثناء الانتخابات التي تحدد المصير السياسي للأحزاب و النخب و تمكنها من الوصول للسلطة، حيث عادة ما تلجأ الأحزاب السياسية إلى شراء الأصوات أو تزوير الانتخابات أو الحصول على تمويل و موارد مالية غير مشروعة . و على سبيل المثال، أصبحت العملية السياسية في كوريا الجنوبية تخضع لقواعد العرض و الطلب حيث أن الشركات الاقتصادية الكبرى تقوم بتمويل الأحزاب السياسية المتوقع وصولها إلى السلطة لضمان حماية مميزة، و قدر المبلغ اللازم توفره لدى المترشح لبلوغ عضوية الجمعية الوطنية (البرلمان) 50 مليون دولار أمريكي[1].

2- **الفساد الإداري** : يمكن تعريفه على أنه تصرف الموظف العام الذي يستخدم المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين في الأقل، كما يشمل أيضاً أنواعاً أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة الذي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده ومن بينها الاحتيال والاختلاس. و عليه فإن الفساد الإداري يتعلق بالموظف العمومي الذي يعرَف بأنه: " كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات العامة بصفة مستمرة ودائمة ووفق ما تمليه أحكام تأسيسها ولوائحها مستهدفاً تحقيق مصالح هذه المنظمة وأهدافها. سعياً نحو الرضاء العام " .

* بوريس يلتسن (1931-2007)، أول رؤساء روسيا بعد تفكك الاتحاد السوفيتي. كان عهد حكم يلتسين فترة مظلمة في التاريخ الروسي الحديث شهدت انتشار الفساد، وانهيار اقتصادي هائل، والمشاكل السياسية والاجتماعية.

1- عماد الشيخ داود ، مرجع سابق ، ص ص 89-101 .

و يمكن للموظف العمومي ممارسة الأعمال الفاسدة سواء بتنفيذه لمهامه المكلف بها لكن بعد الحصول على مقابل، أو بتأمين خدمات ممنوعة قانونا كإفشاء معلومات سرية [1].

3- **الفساد الاقتصادي:** و هو الحصول على منافع مادية أو أرباح بطرق منافية للقوانين السائدة، و قد درس Edelhertz عدة أنماط من الفساد الاقتصادي، حيث وجد أن أكثرها انتشارا:

- جرائم التهرب الجمركي التي يقوم من خلالها الأفراد بإغراء رجال الجمارك لغض الطرف عن السلع المستوردة، أو التلاعب في التقديرات الجمركية.
- الغش و التدليس في أنواع السلع و المنتجات المختلفة.
- تقديم المؤسسات الاقتصادية لعمولات للحصول على عقود و استثمارات .
- جرائم الإفلاس المبرمج للشركات و المجموعات الاقتصادية (مجموعة الخليفة بالجزائر مثلا).
- جرائم تبييض و غسيل الأموال و تمويل العنف و الإرهاب.

4- **الفساد القضائي** : القضاء هو السلطة التي تتحمل مسؤولية إحلال قيم العدالة و المساواة في الدولة و المجتمع، و إذا تفشى الفساد في قطاع العدالة فذلك مؤشر خطير على بلوغ الفساد مستويات قياسية في المجالات الأخرى .

5- **الفساد الاجتماعي** : و هو خلل في المنظومة القيمية و الأخلاقية للمجتمع بحيث يسود الانحطاط الأخلاقي أفراد المجتمع الواحد و تصبح التجاوزات الأخلاقية أمرا عاديا [2] .

<u>**ثانيا: حسب مستوى الانتشار**</u>: يمكن التمييز بين نوعين من الفساد:

- الفساد الصغير : و ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا كالبلديات و المحافظات و المرافق العامة أين يكون المقابل المادي صغيرا و عادة ما يحدث لتسريع أداء المنظومة الإدارية المترهلة، و يكون بصفة طوعية من المواطن بهدف تليين تعامل الموظف و تمسكه بالقوانين و اللوائح المعمول بها، و تصبح هذه الرشاوى الصغيرة ابتزازا من الموظف العمومي في حال امتناعه عن القيام بالمهام المكلف بها .
- الفساد الكبير : و هو الفساد الذي ينتشر في المستويات الوظيفية العليا كالرئاسة و الوزارات و السفارات و المؤسسات الحساسة كالجيش، و يكون المقابل المادي كبيرا جدا، حيث يتعلق بعمليات التصدير و الاستيراد و إسناد الصفقات العمومية لجهات معينة، كما يشمل الاستيلاء على الملكيات العمومية و أملاك الدولة و تحويلها للملكية الخاصة [3] .

<u>**ثالثا : حسب الأطراف المتعاملة فيه**</u>

- الفساد أحادي الطرف (الداخلي): الذي يرتكبه شخص واحد دون تدخل أطراف أخرى و يخص

1- محمد الصيرفي . <u>الفساد و الإصلاح و التطوير الإداري</u>. ط1 .(الإسكندرية : مؤسسة حورس الدولية، 2008)، ص 31 .

2- محمد الأمين البشري، <u>الفساد و الجريمة المنظمة</u> (الرياض : جامعة نايف للعلوم الأمنية ، 2007)، ص ص 47-50.

3 - Djillali Hadjaj et autres ,<u>Combattre la corruption : enjeux et perspectives</u>(Paris : Karthala , 2002) , p 15 .

عمليات الاختلاس أو التدليس أو الاحتيال.

– الفساد متعدد الأطراف (الخارجي): يتدخل فيه شخصان فأكثر و هو النوع الأكثر انتشارا نظرا للتفاعل بين جانبي العرض و الطلب.

رابعا : حسب درجة التنظيم

– الفساد المنظم : ينتشر هذا النوع في مختلف المنظومات الإدارية من خلال إجراءات و ترتيبات مسبقة معينة و محددة تعرف من خلالها مقدار الرشوة و آلية دفعها و طرق إنهاء التعاملات، حيث يتم ضمان عدم توقف المعاملة .

– الفساد العشوائي: وهو أكثر خطورة من سابقه حيث تتعدد خطوات دفع بدون تنسيق مسبق و لا يمكن ضمان إنهاء المعاملة بالشكل المطلوب.

خامسا : حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه

– فساد القطاع العام : و يكون الموظفون العموميون الرسميون أطراف فيه .

– فساد القطاع الخاص: و ينتمي الأشخاص الذين يشاركون فيه إلى مؤسسات خاصة.

سادسا : حسب تأثيره على التنمية الاقتصادية :

– الفساد الموسع : حيث يكون تبادل الخدمات غير مشروط نتيجة الحرية الاقتصادية، إذ يرى بعض المفكرون الليبراليون بأن هذا النوع من الفساد يؤدي إلى زيادة ثروة المجتمع بأكمله .

– الفساد المحدود : حيث يكون التبادل مقيدا بشروط مما يؤدي إلى نقل الثروة من أصحابها إلى أفراد آخرين بدلا من توزيعها على أفراد المجتمع [1] .

سابعا : حسب طبيعة السلوك الفاسد :

و المُلاحظ أن هذا المعيار هو حوصلة لجميع المعايير السابقة، حيث أن جميع الأنواع السابقة تتضمن المظاهر التالية بشكل أو بآخر:

1- **الرشوة** : أي الحصول على منافع مالية أو عينية مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن ذلك بشكل مخالف للقانون، أي أنها مقابل يتقاضاه الموظف العمومي الحكومي لقاء خرقه الأنظمة و التشريعات المعمول بها لصالح طرف آخر (الراشي)، و التالي هي اتجار الموظف بأعمال وظيفته، و الرشوة وفق المفهوم القانوني هي جريمة ذات طرفين :

1 – خليل، مرجع سابق، ص ص 339– 342 .

أ- المرتشي: . وهو الذي طلب أو قبل لنفسه أو لغيره أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة وبعبارة أخرى هو الشخص الذي يستغل سلطة وظيفته.

ب- الراشي : وهو صاحب الحاجة الذي يسعى إلى شراء ذمة المرتشي وإفساده، كي يجعله يميل عن جادة الصواب وذلك بعرض أو تقديم وعداً أو عطية أو هدية بغية الوصول إلى هدفه، وهو حمل المرتشي إلى أن يؤدي له عملاً من أعمال وظيفته أو يمتنع عن أدائه أو يخل بواجبات وظيفته [1] .

2- **المحاباة أو الواسطة Nepotism & Favoritism** : تعني إعطاء المسؤول الأفضلية و الأولوية لأقاربه و معارفه في حالات الاختيار و التعيين و الترقية الوظيفية سعيا وراء تحقيق مكاسب مادية أو سياسية أو اجتماعية . و تبرز أيضا في إعطاء امتيازات لأطراف معينة دون التقيد بالقواعد و الشروط القانونية السارية و دون النظر بالضرورة إلى اعتبارات الجدارة و المؤهلات و الاستحقاقات و تكافؤ الفرص .

3- **الاختلاس:** و هو نهب المال العام و سرقته، أي الحصول على أموال الدولة و التصرف فيها من غير وجه حق سواء لصالحه أو لصالح شركاء له و ذلك تحت مسميات مختلفة.

4- **الابتزاز:** إجبار الموظف شخصا آخرا على تقديم مكسب مالي أو عيني لإرضائه نظير حماية مصالح ترتبط بوظيفة الشخص الفاسد.

5- **التزوير :** قيام الموظف في مؤسسة عمومية أو خاصة بتحريف المعلومات و الوقائع و الوثائق و التلاعب بها و استخدامها لتحقيق عوائد مالية أو منفعة خاصة بنقلها لأطراف من المفترض ألا تطلع عليها [2].

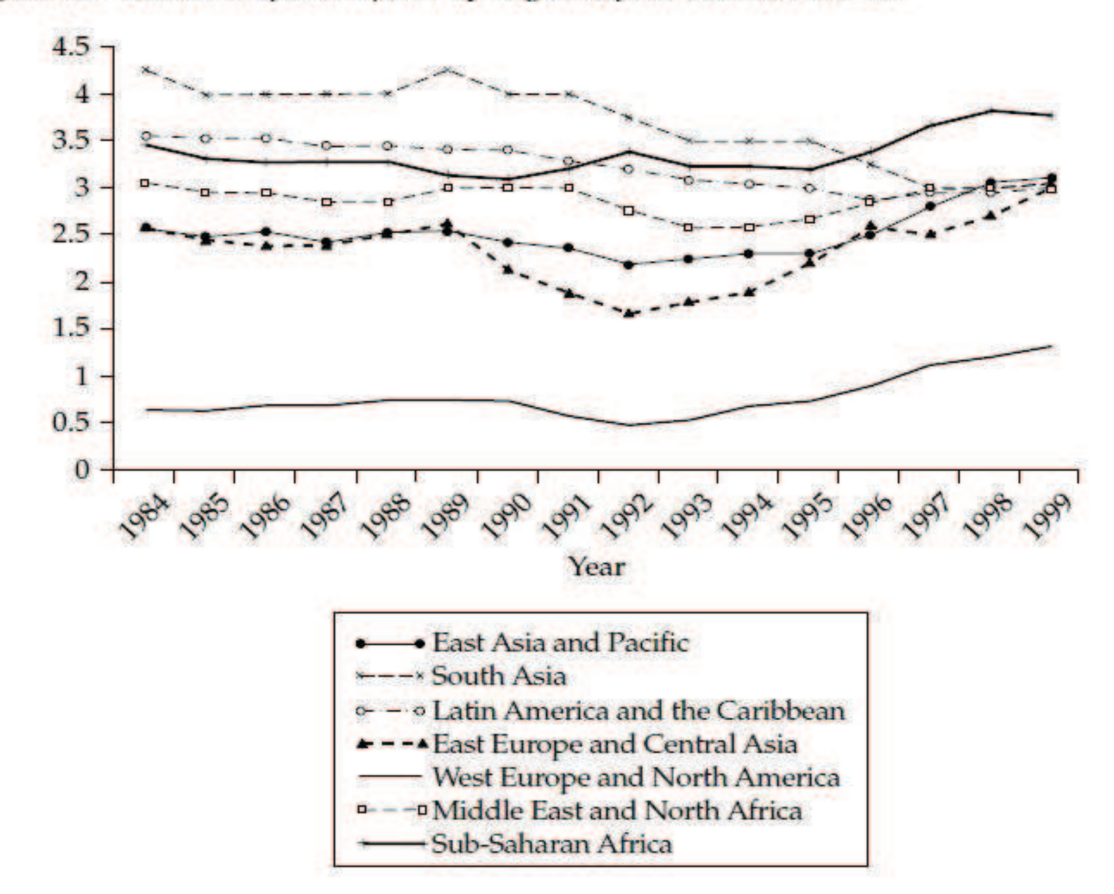
6- **النصب و الاحتيال :** فالمرتكب لهذه الجريمة يقوم بفعله الاحتيالي الفاسد بعد أن يتبين أنه يستطيع النفاذ من فعله بالحيلة وبعد أن يقارن بين مكاسب الفعل وخسارته قبل ارتكابه [3] .

1- البشري ، مرجع سابق ، ص .55 .

2- Morgan, ibid.

3- عبد الوهاب ، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، ص ص 101- 102 .

شكل 2: تطور انتشار الفساد في العالم حسب المناطق بين 1984 و 1999



المصدر : Daniel Lederman, Norman V. Loayza, and Rodrigo R. Soares, ‘’ On the Political Nature of Corruption’’ , in The Role of Parliament in Curbing Corruption , editors: Rick Stapenhurst and others (Washington : The World Bank, 2006), p .34 .

يبين هذا الشكل البياني تطور انتشار الفساد في مختلف أنحاء العالم في الفترة الممتدة بين 1984 – 1999، حيث أن كلا من دول جنوب شرق آسيا و الباسيفيك و أمريكا اللاتينية و الكاريبي و الصحراء الإفريقية و الشرق الأوسط و شمال إفريقيا و شرق أوروبا و آسيا الوسطى عرفت تطورا هائلا في مستوى الفساد المستشري فيها مقارنة بدول أوروبا الغربية و أمريكا الشمالية التي تعرف استقرارا في المستويات المتدنية له، و ذلك يرتبط بالظروف التي مرت بها كل مجموعة من الدول على كافة الأصعدة.

المطلب الرابع: الآثار المترتبة عن الفساد:

لم يكن الفساد ليحظى بالدراسة و التحليل، لو لم تكن له آثار سلبية على تطور الدول و المجتمعات في مختلف المجالات، و فيما يلي أهمها و أخطرها:

أولا: عدم الاستقرار السياسي :

لانتشار مظاهر الفساد تأثير بالغ على شرعية الدولة و كفاءة أجهزتها المختلفة، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي و إضعاف حكم القانون، و تتأثر مشروعية الدولة و مصداقيتها لدى المجتمع بسبب غياب العدالة و تكافؤ الفرص و حلول الرشوة و المحاباة و المحسوبية محلها و هو ما يؤدي إلى بروز بؤر التوتر و المعارضة و التصادم بين الطبقات المستفيدة و المحرومة من الموارد و الثروات و جماعات المصالح فيما بينها، و في الكثير من الحالات كان القضاء على فساد القمة مبررا للانقلابات العسكرية، لكن مع الوقت تبين أنها لم تكن سوى صراع بين النخب المسيطرة .

وقد تتأزم الأوضاع في الدول ذات التعدد العرقي و الطائفي إلى نزاعات إثنو- دينية بين الأطراف المسيطرة و الأطراف التي ترى أنها لم تحصل على ما حصل عليه الآخرون.

و تضعف علاقة المجتمع بالنظام السياسي و ينجم عن ذلك الاغتراب النفسي و الامتناع عن المشاركة في الحياة السياسية و إضعاف ولاء الأشخاص و مواطنتهم، لأن الفساد يتناسب عكسا مع قيم الديمقراطية من شفافية و عدالة و حرية التعبير، لتلجأ القوى المجتمعية إلى الانخراط في الممارسات الفاسدة أو تعبر عن رفضها للوضع باللجوء إلى العنف(ثورات، عصيان مدني، جريمة...) [1] .

و ينعكس وجود فساد القمة على مدى عقلانية اتخاذ القرار و عملية صنع السياسة العامة للدولة، لأن غياب حكم القانون و تدخل المصالح الشخصية في اختيار البدائل المتوفرة يؤدي إلى رسم سياسات و اتخاذ قرارات تخدم مصالح الأفراد و الجماعات الفاسدة.

و تؤدي سيطرة عصب معينة على اقتصاد الدولة عن طريق الممارسات المشبوهة إلى تبعية السلطة السياسية لها، بحيث القرارات المتخذة لصالح تلك العصب الفاسدة، و هو ما يؤدي إلى تهميش القوى السياسية الأخرى التي تستطيع ان تساهم في التسيير الجيد للدولة .

و لا تقتصر الآثار السلبية للفساد على المستوى الداخلي، و إنما تتعدى ذلك إلى تشويه الصورة الخارجية للنظام السياسي القائم و الدولة، فتؤثر على علاقاتها مع مختلف الفواعل- من دول و منظمات دولية- و تعطل التعاون بينها لأنه ليس من مصلحة الدول إقامة علاقات تعاونية بعيدة الأمد في ظل غياب الاستقرار السياسي فيها و صعوبة التنبؤ بما يتخذه حكامها من قرارات، و قد تؤثر الممارسات الفاسدة للحكام على سيادة الدولة، نظرا لقدرة الدول و المنظمات الدولية على التدخل بسهولة في السياسات العامة للدولة خاصة إذا كانت هذه الأخيرة تعاني من المديونية الخارجية، فتفرض عليها انتهاج مسارات تنموية معينة لتصبح قادرة على تسديد القروض الخارجية و فوائدها .

---

1 – Inge Amundsen, " Political Corruption: An Introduction to the Issues "(WP, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999: 7) .

و قد تجعل السلوكيات الفاسدة للحكام الدولة أكثر انكشافا أمام الحكومات و الشركات الدولية، ففقدان الشرعية و عدم الاستقرار السياسي و التخبط في قرارات غير عقلانية يضعف موقف الدول أمام القوى الخارجية و يقلل من قدراتها التفاوضية، لسهولة التحكم في صناع القرار إما بإغوائهم بالرشاوى و العمولات المادية أو بالضغط عليهم و تهديدهم بكشف ملفات الفساد التي تورطوا فيها [1] .

ثانيا: تعطيل عجلة التنمية الاقتصادية:

تتأثر التنمية الاقتصادية في أي دولة بالبيئة السياسية و الاجتماعية السائدة، فالإقبال على الاستثمار على الدول التي تعرف مستويات عالية من الفساد يكون منخفضا، فالدول التي يتميز سياسيوها و موظفوها بالفساد لا تستطيع إقناع الشركات الأجنبية بالاستثمار فيها، لأن المستثمر يجد في طريقه الكثير من العراقيل البيروقراطية التي لا يمكن القضاء عليها إلا بالرشاوى و هو ما يمثل عبئا إضافيا و تكلفة زائدة على ميزانية المشروعات، الأمر الذي يعيق فرص نقل المهارات و التكنولوجيا و المساهمة في عصرنه الطاقة الإنتاجية المحلية بسبب ضعف تدفق الاستثمارات الأجنبية، ويزيد من تكلفة الخدمات التي يقدمها المستثمر أو ينقص من نوعيتها .

و تؤثر مظاهر الفساد على أداء المؤسسات الاقتصادية التي لا تستطيع استغلال مواردها المالية و البشرية بشكل فعال، بسبب استنزافها عن طريق الرشوة و الاختلاس، و غياب نظم الحوافز التي تشجع زيادة الإنتاجية، أو عن طريق التحاق موظفين غير أكفاء بطرق غير مشروعة دون أن يكون لهم أداء و إنتاجية كافية أو لعدم تناسب قدراتهم مع الوظائف التي يشغلونها ؛ و في نفس الاتجاه تؤدي الطرق غير المشروعة للحصول على الوظائف و المناصب في المؤسسات الاقتصادية إلى هروب الكفاءات الحقيقية و النزيهة التي لا تستطيع العمل في بيئة فاسدة لا تسمح لها باستغلال خبرتها و تكوينها بشكل جيد .

في حين أن دفع العمولات للحصول على الصفقات العمومية يهدد المنافسة العادلة بين الشركات و المقاولات و يولد عدم الكفاءة التخصصية من خلال السماح للمقاول الأقل كفاءة وأعلى قدرة على رشوة أن يكون المستفيد من العقود فتختل المعاملات الاقتصادية و يتشوه الهيكل الاقتصادي بسبب نمو الثروات بشكل لا يتفق مع قواعد المنافسة.

من جهة أخرى يؤدي الاختلاس و التهرب الضريبي إلى هدر الموارد المالية للدولة و عجز الموازنة العامة و سحب مبالغ و رؤوس أموال ضخمة من السوق المحلية، لأن المتورطين في ذلك يلجؤون إلى تهريبها إلى البنوك الأجنبية خوفا من فقدانها في حالة تعرضهم للمقاضاة، الأمر الذي ينقص محورا هاما

1 – مصطفى كامل السيد، " العوامل و الآثار السياسية " في الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، المحرر:إسماعيل الشطي، ط2(مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2006)، ص 273.

من محاور العملية التنموية و هو رؤوس الأموال، و يساعد على اتساع حجم الاقتصاد غير الرسمي الذي ينجم عنه عجز المؤسسات التي تنشط بشكل قانوني نظرا لخضوعها لمصاريف أكثر من ضرائب و تأمين على العمال [1] .

بالإضافة إلى ذلك، يميل المسؤولون الحكوميون الفاسدون إلى الاهتمام بأنواع النفقات العامة الاستهلاكية التي تخلق فرصا أكبر للفساد كمشاريع البنية التحتية الكبيرة أو مشاريع التسلح التي يصعب مراقبتها و متابعتها (نظرا لطابعها الأمني السري) التي تسند للشركات الخاصة في شكل صفقات عمومية، مما يشوه تركيبة النفقات العامة التي من المفروض أن تتضمن الأنشطة الإبداعية و تنمية الموارد البشرية فالفساد – بناء على ذلك – يسبب تراجع مؤشرات التنمية البشرية (خاصة مؤشرات الصحة و التعليم) .

و تتكبد الدولة خسائر كبيرة في سعيها للقضاء على الفساد من خلال تخصيص مبالغ و إمكانيات هامة لأجهزة المراقبة و المتابعة و التفتيش و أجهزة الضبط، و ذلك باقتطاع نفقات سنوية من ميزانية الدولة لإعداد و تدريب القوى البشرية أو لتوفير الإمكانات المادية من تجهيزات فنية و تكنولوجية و هياكل، بدل استغلالها في المشاريع الانتاجية .

في سياق آخر، أوضحت الدراسات أنه في ظل تفشي الفساد يستغل أصحاب النفوذ مواقعهم المميزة اجتماعيا و سياسيا للاستئثار بالثروة و الدخل و المنافع الاقتصادية الريعية (كالقروض) التي يقدمها النظام السياسي، مما يزيد من حدة الطبقية لتراكم الأصول لصالح نخبة معينة فقط [2].

<u>ثالثا: تشويه التماسك الاجتماعي:</u>

تتأثر تركيبة المجتمع بالظواهر التي تنتشر فيه، فتفشي الفساد في مجتمع ما يؤدي إلى زيادة حدة الفقر بسبب غياب المساواة في توزيع الثروة و الموارد، و ضعف و رداءة الخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها الفقراء بسب خضوعها للرشوة و المحسوبية و المحاباة، بينما يتفادى المسؤولون الاستثمار في الهياكل الأساسية للمشاريع التي تساعد الفقراء نظرا لقلة ربحيتها بالنسبة إليهم .

كما أن الشعور بالظلم لدى الطبقات المحرومة يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي و البحث عن وسائل بديلة لتحقيق المساواة مع الطبقة الفاسدة و الاحتذاء بها في السلوك الاستهلاكي، و يقل الاهتمام بالمصلحة العامة في ظل اللامبالاة و السلبية التي يفرضها الاهتمام بالمصالح الشخصية، في ظل عملية الانتقال من قيم الجماعة المتماسكة إلى قيم الأفراد الباحثين عن نجاح فردي .

---

1 – Daniel Kaufmann and Phyllis Dininio, " Corruption: A Key Challenge for Development " in <u>The Role of Parliament in Curbing Corruption,</u> editors: Rick Stapenhurst & others (Washington: The World Bank, 2006), p p14-15.

2 – هميسي، مرجع سابق .

أما في الجانب القيمي، فإن حصول العناصر الفاسدة في المجتمع على مداخيل أكبر و مستوى معيشي أحسن دون تعرضهم للعقاب يشجع بقية أفراد المجتمع على سلوك نفس النمط من التصرفات للحصول على نفس المكانة الاجتماعية . في حين أن تفشي الفساد في المجتمع يشجع على تنامي الجريمة (غسيل الأموال، الاتجار بالممنوعات)، نظرا لأن اختلال المنظومة الأخلاقية يحد من الدور الذي يلعبه العامل القيمي في مواجهة انتشار الجريمة بأنواعها، إلى أن تصبح القيم الأخلاقية بدون أهمية.

بينما يحول النجاح الاجتماعي الذي تحققه العناصر الفاسدة الفساد إلى مكون اجتماعي مقبول و ثمنا معقولا للتكلفة، لا ينظر له المجتمع كخرق للقانون و الحقوق العمومية [1] .

رابعا: إضعاف كفاءة الأجهزة الإدارية:

تنعكس مظاهر الفساد بالسلب على أي منظومة إدارية تنتشر فيها، فهي تضعف من مستوى أدائها و فعاليتها عبر خلق جو من اللايقين و انعدام الثقة داخلها، ففساد كبار المسؤولين داخل المنظومة الإدارية يثبط روح المسؤولية و الحماس و الدافعية للعمل لدى الموظفين و يقلل من القدرة على السيطرة عليهم، بسبب عدم تطبيق النصوص القانونية التي تنظم العلاقات بينهم، و عدم اتخاذ قرارات رشيدة تخدم الهدف العام الذي تقوم عليه المنظومة الإدارية .

إضافة إلى ذلك فإن الرشوة و المحسوبية في وضع وتطبيق نظم الحوافز و الترقيات داخل المنظومة، تقلل من مدى ولاء الموظف لها، و تعمل على إضعاف القدرة الإنتاجية من خلال إسناد الوظائف لأفراد يفتقدون للتأهيل و التكوين اللازم، و حرمان الجهاز الإداري من أصحاب الخبرة و الكفاءات.

و عليه فإن الفساد ينقص من كفاءة المرافق العامة في أداء مهامها و تقديم الخدمات العامة، عند منح عقود الأشغال العامة للمؤسسات الأقل كفاءة التي يلتزم أصحابها بدفع الرشاوى للحصول على العقود .

أضف إلى ذلك فإن ثقة المواطنين في الأجهزة الإدارية و سوء العلاقة بينها تقل بسبب انتشار ثقافة الفساد فيها و بطء عملية اتخاذ القرار فيها في ظل بيئة دولية و محلية متغيرة [2].

---

1 – حسن أبو حمود، "الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية" ، مجلة جامعة دمشق المجلد 18، العدد الأول،(2002): ص 450.

2 – David J Gould & Jose A. Amaro-Reyes , " The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustrations from Developing Countries" (World Bank staff working papers, number580,management and development series, number 7, The World Bank, Washington,1987), p p 28-33 .

المبحث الثاني: تطور التنظيمات الإدارية للدولة: من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية

لقد شهدت السنوات القليلة الماضية اهتمام من الباحثين الأكاديميين بدراسة قضايا السياسة المحلية بشكل متزايد، بعدما كانت الدراسات السياسية إلى غاية سنوات الستينات من القرن الماضي تقتصر على البعد الدولي (العلاقات الدولية) أو البعد الوطني (السياسة العامة).

و يعود ذلك إلى الاهتمام الذي أصبحت الحكومات الوطنية توليه لقضايا اللامركزية تحديدا بشكل واكب الاهتمام بقضية التنمية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ففي الأعوام الأخيرة انتهجت نظام اللامركزية مجموعة واسعة من البلدان (ديمقراطية و تسلطية، نامية و متطورة، رأسمالية و اشتراكية...) و منذ بداية الثمانينات أجرت هذه الدول إصلاحات على أنظمتها الإدارية لتتماشى و مبادئ اللامركزية . و ينطوي على إزالة المركزية تحويل السلطات المركزية بعضا من سلطاتها السياسية و بعضا من مواردها المالية و مسؤوليتها الإدارية .

و قد تزامن هذا الاهتمام بقضايا اللامركزية بظهور مجموعة من المعاهد و مراكز البحث التي تبحث في هذا الموضوع كشعبة إدارة التنمية التابعة للأمم المتحدة التي نظمت ندوة دولية في سبتمبر 1981، إضافة إلى برنامج البحث الذي أطلقه مركز الأمم المتحدة للتنمية الإقليمية UNCRD أثناء انعقاد مؤتمر في جويلية 1981 بناغويا اليابانية، أو مركز البحث حول التخطيط اللامركزي الذي استحدثته منظمة العمل الدولية في نفس السنة، فضلا عن مجموعة كبيرة من البحوث التي مولتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID حول الإدارة اللامركزية، انتهاء بإطلاق مجموعة كبيرة من الجامعات لبرامج دراسية تهتم بالقضايا ذات البعد المحلي (كان أسبقها معهد الدراسات الدولية بجامعة باركلي بكاليفورنيا) . ثم تلتها مجموعة من الإسهامات في هذا المجال، كشعبة الحكم المحلي التابعة للأمانة العامة للكومنولث التي عقدت عدة ورشات حول موضوع اللامركزية (في تنزانيا 1982)، و تبعها المعهد الدولي للقانون بنيويورك و غيره من المؤسسات الأكاديمية.

و سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق لمختلف تطبيقات النظم الإدارية التي طبقتها مختلف الدول، و التطورات التي طرأت عليها سواء من حيث البنية أو من حيث الوظائف [1] .

المطلب الأول: الإدارة المحلية

قبل ظهور الدولة القومية بشكلها الحديث، كان شيخ القبيلة و مجلسه الذي يسير الشؤون اليومية للقبيلة نموذجا للمجالس المحلية التي تتميز بها الدولة المدنية العصرية، التي تهدف إلى تقديم أكبر قدر من الخدمات للمواطنين في الوحدات المحلية. و عادة ما يكون النظام الإداري الذي تتبعه الدولة انعكاسا

---

1 –Diana Conyers, "Decentralization: The latest fashion in development administration?" in Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, : Volume 15. Editors: Eric E Otenyo & Nancy S. Lind (Amsterdam: Elsevier, 2006), pp 447 -448.

لظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، فتعتمد السلطة السياسية على المركزية الإدارية مع نشأة الدولة ثم تتحول إلى نظام اللامركزية الإدارية مع زيادة عدد السكان و الخدمات التي يجب تقديمها لهم[1].

أولا : الإدارة المحلية بين المركزية و اللامركزية :

1- **المركزية:**

تعرف بأنها التركيز النسبي للسلطات على مستوى الحكومة المركزية، و تقوم المركزية على مبدأ التوحيد و عدم التجزئة، بحيث تكون سلطة البت في القرارات من اختصاص فرد أو هيئة مركزية.

و تتجلى صور المركزية في المجال السياسي عندما يكون النهج الدستوري لأي نظام سياسي على مبدأ تركيز السلطة السياسية في يد النخبة الحاكمة و إقصاء بقية الفعاليات السياسية، و قد تظهر المركزية في الجانب الاقتصادي عندما تحتكر السلطة المركزية صلاحية توجيه و إدارة الاقتصاد الوطني دون السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في ذلك . أما المركزية الإدارية فتعني تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة تكون عادة في العاصمة.

و تباشر الهيئة التنفيذية هذه الوظيفة بنفسها (المركزية المطلقة) أو عن طريق موظفين و هيئات تابعة لها موزعين في الأقاليم المختلفة (المركزية المعتدلة).

و تقوم المركزية الإدارية على الأركان التالية :

– تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة التي تشرف و تتحكم في المرافق الوطنية و المحلية، دون وجود مجالس منتخبة، و إنما موظفون تابعون للحكومة المركزية يمثلونها في الأقاليم (المحافظون و الولاة) .

– توزيع موظفي الجهاز الإداري بشكل هرمي تسلسلي متصاعد، يلتزم من خلاله الموظفون الأدنى درجة بتعليمات من هم أعلى درجة وظيفية.

– وجود سلطة رئاسية لكل موظف على من هم دونه مرتبة وظيفية، بحيث يمارس سلطته على مرؤوسيه.

و للمركزية الإدارية صورتان هي:

– التركيز الإداري : و يقصد به حصر سلطة البت و التقدير النهائي في يد الرئيس الإداري الأعلى مرتبة دون مشاركة نوابه أو مرؤوسيه في ممارسة هذه السلطة، و يطلق على هذا الشكل المركزية المطلقة المتطرفة التي لم تعد موجودة بسبب اتساع مساحة الدولة و تشعب واجباتها و مهامها .

– عدم التركيز الإداري : و يسمى بالمركزية المعتدلة، و يعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت و التقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى نوابه و مرؤوسيه دون الرجوع إليه، بحيث تكون سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوس الأكثر قربا و معرفة بمشاكل و صعوبات سير العمل الإداري . و يتحقق

---

1 – محمد محمود الطعامنة، "نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف"(ورقة بحث مقدمة في الملتقى العربي الأول: "لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" ، صلالة، سلطنة عمان 18-2003/08/20)، ص 1 .

عدم التركيز الإداري بوجود نصوص تشريعية صريحة توزع الاختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين فيكون للمرؤوس اختصاصات لا يمارسها رئيسه، أو عن طريق تفويض للاختصاص من الرؤساء للمرؤوسين فيمارس المرؤوس جانبا من اختصاصات الرئيس الذي يقتصر دوره في هذه الحالة على الرقابة و الإشراف؛ و يجب أن يكون التفويض بنص قانوني واضح يشمل جزءا فقط من الصلاحيات (وإلا أصبح تنازلا عنها) [1] .

و ما يحسب لصالح المركزية الإدارية أنها تفرض هيبة الدولة و تحافظ على وحدتها و تضمن هيمنة السلطة السياسية خاصة في الدول حديثة النشأة أو تلك التي تعاني من النزعات الانفصالية و عوامل التجزئة، كما أنها تراقب السير الحسن للمرافق العامة الوطنية (القومية) و تضمن أداءها لواجباتها و خدماتها لأنها تتطلب موارد كبيرة من الناحية المالية و الفنية، كما تقلص المركزية الإدارية من النفقات التي تصرف على الوحدات المحلية و موظفيها ؛ ور غم هذا فإن معظم الأنظمة القانونية في العالم تخلت عن المركزية الإدارية و لا تأخذ إلا بجانب ضيق من صورها، وذلك راجع لتعارضها مع قيم الديمقراطية، فهي لا تسمح للمواطنين باختيار ممثليهم الذين يتولون مسؤولية إدارة مرافقهم المحلية، و لصعوبة قيام المسؤولين المركزيين بمهامهم المتعلقة بالتخطيط و رسم السياسات العامة و الإشراف و التوجيه و البطء و التعقيد في تقديم الخدمات للمواطنين، فضلا عن عدم ملاءمة القرارات المركزية للواقع المحلي لعدم إلمام متخذيها باحتياجات سكان الوحدات المحلية و ظروفهم، و فضلا عن تركيز المشروعات الكبيرة في العاصمة و المدن الكبرى و إهمال بقية الوحدات المحلية لعدم مشاركة متخذيها في اتخاذ القرارات المتعلقة بإقامة مثل هذه المشاريع[2] .

2- <u>اللامركزية:</u>

و تعرف بأنها قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان وبمعنى آخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجًا منهما مستقلةٍ نسبيا تعمل تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية . و عليه فاللامركزية الإدارية تتمحور حول إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، و لها صورتان:

– اللامركزية الإقليمية : و يقصد بها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي و ذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يقترب من الجمهور، و يتمتع بنوع من الاستقلال المالي و الإداري مع خضوعه لإشراف و رقابة الحكومة المركزية . و قد عرفت كل من الإمبراطورية الرومانية و الدولة الفرنسية التي قامت بعد ثورة 1789

---

1 – محمد العلي الخلايلة. الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر: دراسة تحليلية مقارنة. ط1. (الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009)، ص ص 24-30.

2- محمد الصغير، بعلي. القانون الإداري (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002) ، ص ص 58-60 .

و المملكة المتحدة بعض ملامح اللامركزية الإقليمية من خلال المجالس البلدية التي تم استحداثها للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطات المركزية.

– اللامركزية المرفقية (المصلحية) : و تعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية و يتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية . و الملاحظ أن اللامركزية المرفقية ظهرت متأخرة مقارنة بالمرفقية الإقليمية في ظل تزايد مهام الدولة و تحولها من دولة حارسة يقتصر دورها على حفظ الأمن و الدفاع و إقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات.

و قد أدى تطور دور الدولة إلى زيادة المهام التي تقوم بها، مما أجبرها على توزيع الاختصاصات الإدارية حسب طبيعة الخدمات التي يطلبها المواطنون .

وعلى غرار اللامركزية الإقليمية التي جاءت استجابة لضرورة سياسية تتعلق بإشراك الأفراد في الوظائف العامة من خلال ممثليهم المنتخبين، فإن اللامركزية المرفقية هي تجاوب مع معطيات فنية تخصصية تتمثل في ضرورة تمكين أهل الخبرة و الكفاءة من إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية .

و تتجلى اللامركزية المرفقية في مؤسسات عامة تمارس نشاطا محددا يتمثل في إدارة مرفق معين يخضع لنظام قانوني خاص بطبيعة الخدمة التي يقدمها (مستشفيات، جامعات.)، في حين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية تمارس أنشطة مختلفة و تخضع لقانون واحد (قانون الإدارة المحلية)[1].

3– <u>تعريف الإدارة المحلية:</u>

تعددت التعاريف التي وضعت لها و من بينها :

فيعرفها Modie Grame أنها " مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة " .

أما العطار فعرفها بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي، والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية .

وعرفها الشيخلي بأنها" أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها .

1– محمد عرب صاصيلا، مترجما، <u>محاضرات في المؤسسات الإدارية</u> . ط4 . (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص ص 107-110.

و يرى الزعبي أن الإدارة المحلية هي " أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " .

في حين يذهب الطعامنة إلى اعتبارها " جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة ، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية ". و هذا التعريف يضم المقومات التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية (1).

<u>ثانيا: مقومات الإدارة المحلية:</u> تتمثل في:

- <u>وجود مصالح محلية متميزة</u> : إضافة إلى الحاجيات الوطنية التي تهم جميع مواطني الدولة كالأمن و الدفاع و القضاء، فإن هناك حاجات محلية تخص سكان كل إقليم، مما يتطلب تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها، و تزويد المجالس و الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة التي تمكنها من أداء واجباتها بشكل جيد .

و يمكن تحديد طبيعة الحاجيات، من خلال طبيعة المرفق العام الذي يقدمها، فالمرافق العامة المحلية تقدم خدمات تخص إقليما معينا من أقاليم الدولة، أما المرافق العامة الوطنية فتقدم خدماتها لجميع المواطنين (و هو أمر يفصل فيه المشرع و تتحكم فيه عدة اعتبارات من بينها تطور الدولة و مدى حاجة المواطنين للخدمة التي يقدمها المرفق) .

و يمكن تحديد اختصاص الهيئات المحلية بشكل عام (الأسلوب الفرنسي)، حيث يخول المشرع – من خلال نص قانوني– للهيئات المحلية الاهتمام بكافة الشؤون المحلية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين السارية، و يترك للمجالس المحلية تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية و يمكنها من المبادأة و الابتكار لإشباع الحاجات المتغيرة للمواطنين بصورة مرنة، غير انه يخلق حالة من تنازع الاختصاص بين السلطات المركزية و السلطات المحلية لغياب نص قانوني يفصل بين اختصاصات كل منهما ؛ أما الأسلوب الإنجليزي فيحصر اختصاصات الهيئات الإقليمية، و يحددها في نص قانوني، مما يعرقل من روح المبادرة لديها رغم أنه يتميز بالوضوح و تفادي التضارب في السلطات بين الهيئات المحلية و السلطات المركزية .

- <u>وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية</u> : بمعنى تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته و إنشاء و إدارة المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها، و ذلك بمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية التي تستقل من خلالها عن الحكومة المركزية ماليا (القدرة على تحصيل الموارد المالية المحلية الداخلية إلى جانب الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية)، وإداريا (القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية التي تعود بالنفع على المواطنين بشكل مستقل عن الحكومة المركزية إلا في حدود الوصاية الإدارية) . كما يجب تمكين المواطنين من انتخاب المجالس المحلية التي

1- الطعامنة، مرجع سابق، ص 6- 7 .

تمثلهم في صنع القرار المحلي، لأن الأعضاء المعينين التابعين للسلطة المركزية لا يمكنهم المساهمة في ترسيخ الممارسة الديمقراطية في الوحدات المحلية، نظرا لعدم انتمائهم للوحدات المحلية[1].

– خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية: إن الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية ليست مطلقة، بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة و الإشراف ضمانا لوحدة السياسة العامة للدولة و لتقديم الهيئات المحلية للخدمات بكفاءة و فعالية، في إطار الوصاية الإدارية.

و تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية التي تميز المركزية الإدارية، في كون الوصاية الإدارية تستهدف التأكد من مشروعية قرارات و تصرفات الهيئات المحلية بقبولها أو رفضها بصورة كاملة (دون تعديلها أو إلغائها)، دون إلزامها بتنفيذ أوامر معينة.

و في هذا السياق يجب التمييز بين الإدارة المحلية و عدم التركيز الإداري، فرغم أنهما يتشابهان في قدرة المرؤوس (ممثل السلطة المركزية في الهيئة المحلية) على البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، إلا أنهما يختلفان في كون اللامركزية الإدارية تعبر بصراحة عن الإدارة المحلية بينما يمثل عدم التركيز الإداري صورة للمركزية الإدارية ، كما لا يستلزم عدم التركيز الإداري تعدد السلطات فهو يقوم على توزيع و تفويض اختصاصات الوظيفة الإدارية داخل سلطة إدارية واحدة و هو ما يختلف مع الإدارة المحلية التي تتعدد معها السلطات الإدارية حيث تتوزع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة و مجالس محلية منتخبة مستقلة نسبيا .

من جانب آخر، فإن العقود و القرارات الإدارية تبرم باسم الدولة أما في الإدارة المحلية فان المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات باسمها ؛ و بينما تخضع الإدارة المحلية للوصاية الإدارية فإن عدم التركيز الإداري يستلزم خضوع الموظف المحلي المرؤوس للسلطة الرئاسية لرئيسه [2] .

ثالثا : أهداف الأخذ بنظام الإدارة المحلية :

يهدف نظام الإدارة المحلية في الجانب السياسي إلى ترسيخ قيم الديمقراطية، من خلال تمكين المواطنين من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، و المحافظة على الوحدة السياسية للدولة من خلال تحقيق التكامل بين مختلف الأقاليم و ذلك بإعطائها الاستقلالية النسبية في تسيير شؤونها و القضاء على التحكم الجامد للسلطة المركزية في الشؤون المحلية، و بالتالي تعزيز البناء الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي للدولة لأن توزيع الصلاحيات للهيئات المحلية من شأنه تقويتها و تمكينها من إدارة شؤونها المحلية بكفاءة و فعالية دون الرجوع للسلطة المركزية .

أما في الجانب الإداري، يمكن نظام الإدارة المحلية من تقديم الخدمات ذات الطابع المحلي بشكل أفضل، لأنه يضمن كفاءة الهيئات المحلية في تزويد المواطنين بالخدمات التي يفضلونها نوعا و كما، وهو ما لا

---

1 – بعلي مرجع سابق، ص 15.

2– رمضان بطيخ، "مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة" (ورقة عمل مقدمة في ندوة:" دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، جوان 2007)، ص ص 2–18 .

يمكن تحقيقه في ظل الاعتماد على المركزية الإدارية التي تتميز بالبيروقراطية في ظل عدم إدراك الموظفين المركزيين بالحاجات المختلفة التي تتنوع من إقليم إلى آخر، و صعوبة قيامهم بتحمل مسؤولية كل المواطنين دون تقسيم العمل و الاختصاصات مع الهيئات المحلية، أي أن تقريب الجهاز الإداري من المواطن المحلي هو السبيل لتحقيق استجابة فعالة للخدمات المحلية .

أما في الجانب الاجتماعي، فإن وجود جهاز إداري محلي يتكفل بتقديم الخدمات يمكن من تقوية العلاقة بين السلطة المركزية و المواطن، و ترسيخ ثقته في أجهزة و مؤسسات الدولة، و إشراكه في اتخاذ القرارات التي تتعلق به، فضلا عن تعظيم ولاءه للدولة القومية التي ينتمي إليها بسبب إدراكه للعدالة التي ينطوي عليها الإشراف الذاتي على تقديم الخدمات[1] .

رابعا: أسلوب الإدارة المحلية بين عوامل النجاح و التعثر:

إن نجاح الدول في تطبيق نظام الإدارة المحلية يعود لتوفر مجموعة من المتغيرات البيئية، فنجاح نظام الإدارة المحلية يتطلب تزويد الهيئات المحلية بالسلطات و الصلاحيات التي تسمح لقادتها باتخاذ القرارات و التخطيط، وبذلك بقبول القادة المركزيين التنازل عن جزء من صلاحياتهم و مسؤولياتهم، عبر تشريعات واضحة تحدد وظائف كل من الحكومة المركزية و الهيئات المحلية، و تعمل على تعزيز المشاركة المجتمعية في إدارة المرافق المحلية، إضافة إلى تزويد الهيئات المحلية بالموارد المالية و البشرية التي تمكنها من أداء وظائفها، مع ضرورة توفر الحجم الكافي للوحدة المحلية جغرافيا و بشريا .

من جهة أخرى، قد تلعب بعض الظروف دورا معرقلا لنجاح نظام الإدارة المحلية، كغموض التشريعات التي تحدد أهداف الأخذ بهذا النظام ، وغياب خطط استراتيجية تحدد الحجم الكافي للوحدات المحلية، إضافة إلى نقص الكوادر المكلفة بتسييرها أو ضعف تكوينها أو غياب التمويل و الدعم الكافي للاحتفاظ بها ؛ و من العراقيل التي تواجه نجاح نظام الإدارة المحلية، تعارض طبيعة النظام السياسي مع مبادئ الإدارة المحلية، لأن الأنظمة الاستبدادية لا يمكنها التخلي عن سلطتها لصالح فواعل محلية في كل إقليم لأنها تعتقد أن ذلك ينقص من تحكمها في العملية السياسية، فتلجأ إلى وضع أطر قانونية لا تتلاءم مع اللامركزية أو تحول دون تطبيق النصوص القانونية التي تمكن الهيئات المحلية من الاستقلالية في اتخاذ القرارات، خاصة إذا كانت التركيبة الاجتماعية تتميز بالقبلية و العشائرية التي قد تهدد السلامة الترابية للدولة [2] .

---

1 –Conyers, ibid, p 449 .

2 –Jesse C. Ribot," Local actors, powers and accountability in African decentralization: a review of issues"(Paper Prepared for "International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative" , 6 October 2001), p p 54-57.

المطلب الثاني: الحكم المحلي – نحو أكثر استقلالية للهيئات المحلية –

يعتبر مفهوم الحكم المحلي Local government من المفاهيم القريبة جدا من مفهوم الإدارة المحلية Local administration، إلى درجة حدوث جدل واسع بين المفكرين العرب حول التمييز بينهما، و يعود ذلك لكون الكتاب الإنجليز (إنجلترا تعد من الدول الرائدة في تطبيق الحكم المحلي) يستخدمون مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي بشكل مترادف[1]، مما جعل الكتاب العرب يتحدثون عن الحكم المحلي للتعبير عن مفهوم الإدارة المحلية، و في هذا الصدد توجد ثلاث اتجاهات :

أولا: الاتجاه الذي يفرق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي:

و يتحجج أصحابه بأن لفظي الحكم و الإدارة يختلفان في المعنى و أن الإدارة المحلية ذات بعد تنفيذي بينما يتعلق الحكم المحلي بالجوانب السياسية و التقريرية و التوجيهية.

و يعتقدون كذلك بأن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية بينما يعبر الحكم المحلي عن اللامركزية السياسية، و هو ما يعني أنه لا يوجد إلا في الدول المركبة (الفدرالية).

لكن ما يؤخذ على هذه الحجة خلطها بين الحكم المحلي كتنظيم إداري و الحكم الاتحادي (على غرار الولايات المتحدة) كنظام سياسي و دستوري، فإنجلترا مثلا دولة بسيطة لكن نظامها الإداري يصنف على أنه حكم محلي، بينما الولايات المتحدة الأمريكية و هي دولة مركبة لم يشر دستورها الاتحادي إلا إلى حكومات الولايات تاركا لهذه الأخيرة وضع الدساتير المحلية .

كما يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي، بالنظر إلى درجة السلطات و الاختصاصات الممنوحة و مدى استقلالية الهيئات المحلية عن الحكومات المركزية، بمعنى أن الهيئات المحلية تتمتع في ظل نظام الإدارة المحلية بدرجة أقل من السلطات و الاستقلالية و الاختصاصات منها في الحكم المحلي.

و ينتقد البعض هذا التفسير بكون الدرجة و المدى أمران يرتبطان بالبيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية التي تتغير باستمرار في كل دولة، فالتمييز بين المفهومين الذين يحدثان في ظرفين مختلفين لا يصلح، بل الأصح أن يتم حسب الوظيفة الإدارية التي تمارسها السلطات المحلية.

و بالتالي فهذا الرأي يفرق بين نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي حسب الكم و ليس حسب الكيف، في حين أنه ليس هناك تدرج في إتباع نظام الحكم المحلي بل هناك صور من النظام، تطبق كل دولة ما يناسب ظروفها .

ثانيا: الاتجاه الذي يطابق بين نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي:

يرى أنصاره بأن نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي مترادفان لأنهما لا يتضمنان الإطار التشريعي حتى في الدول الفدرالية، و حتى و إن وجدت اختصاصات تشريعية فهي محدودة تقوم على التفويض[2].

---

1 – الخلايلة، مرجع سابق، ص 55 .

2– عبد الوهاب،، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر ، ص ص 18–19 .

ثالثا: **الاتجاه الذي يطرح مفاهيم بديلة:**

و يحبذ متابعو هذا الرأي أن يستعملوا مفاهيم أخرى بدل الإدارة المحلية و الحكم المحلي، كاللامركزية و حكم المجتمع و النظام المحلي، نظام البلديات...

غير أن الباحث يأخذ بالرأي الذي يعتقد أن هناك فرقا بين مفهومي الإدارة المحلية و الحكم المحلي.

فعلى المستوى الأكاديمي، يختلف المفهومان في كون الإدارة المحلية تركز أكثر على الجوانب التنفيذية، رغم تضمنها بعض السلطات في اتخاذ القرارات و وضع السياسات، التي تقتصر على المستوى القطاعي كالإدارة التعليمية و الإدارة الصحية ؛ بينما يذهب الحكم المحلي للتعبير عن دور المواطنين في حكم و إدارة شؤونهم بأنفسهم بشكل مباشر أو غير مباشر، من خلال المجالس المحلية التي تمثلهم و تعبر عن احتياجاتهم و تصوغ القرارات و السياسات التي تسعى لتحقيقها .

و موضوع الحكم المحلي عادة ما يدرس في مادة القانون الدستوري، بينما تدرس الإدارة المحلية في مادة القانون الإداري.

من جانب آخر فإن اختصاصات الهيئات المحلية في ظل الإدارة المحلية يحددها البرلمان أما اختصاصاتها في ظل الحكم المحلي فيحدده الدستور الاتحادي، و هو ما ينعكس على الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية عكس الدولة الاتحادية التي لا تمارسها على الوحدات المكونة لها .

أما على المستوى الميداني، تطلق بعض الدول على نظمها المحلية تسمية الإدارة المحلية رغم وجود مجالس محلية منتخبة تمثل المواطنين المحليين، بينما تدعي دول أخرى تطبيقها لنظام الحكم المحلي رغم تشابه تنظيمه الإداري مع الإدارة المحلية، بل قد تكون الهيئات المحلية فيها أقل استقلالية و اختصاصا[1].

و يمكن التمييز بين المفهومين من خلال المعايير التالية :

– معيار السلطة : يشار إلى اللامركزية الإقليمية بأنها إدارة محلية إذا حددت الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية بما يمنعها من ممارسة صلاحيات جديدة دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، بينما تعتبر اللامركزية الإقليمية حكما محليا إذا تم منح الهيئات المحلية سلطات واسعة في تسيير الشأن المحلي .

– معيار شكل الدولة: فتطبيق اللامركزية الإقليمية في الدول الفدرالية المركبة يجعلها حكما محليا، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في الدول المركبة و البسيطة على حد سواء.

– معيار الانتخاب: فتعيين أعضاء المجالس المحلية عبر الانتخاب فقط يجعل النظام الإداري حكما محليا، بينما يؤدي المزج بين أسلوبي التعيين و الانتخاب في تكوين المجالس المحلية إلى جعل النظام الإداري إدارة محلية .

1– سمير محمد عبد الوهاب. "الإدارة المحلية و البلديات العربية"، في بحوث و أوراق عمل المؤتمر العربي الخامس للإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي المنعقد في الشارقة، مارس 2007 (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007)، ص ص 11– 13.

– معيار الاختصاص: لأن أصالة الاختصاصات الممنوحة قانونا للهيئات المحلية تجعلها خاضعة لنظام الحكم المحلي، أما تفويضها من السلطة المركزية فقط لممارسة بعض الصلاحيات يجعلها تندرج ضمن الإدارة المحلية.

و يمكن اعتبار الحكم المحلي أحد صور اللامركزية السياسية، مع تزويد الهيئات المحلية بالسلطات الإدارية و التشريعية و القضائية مع توزيع السيادة بين الدولة الاتحادية و الوحدات الإقليمية.

و عليه يعرف الحكم المحلي بأنه " **توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات الأقاليم ، وهو بهذا الشكل يأخذ طابعا سياسيا ودستوريا**"، **وبأنه أيضا** " **فرع من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، وأنه رغم رقابة الحكومة المركزية إلا أن هيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر مقبول من مسؤولية إدارة الخدمات والمشروعات ولها سلطات تقريرية واسعة** "[1] .

المطلب الثالث : التحول نحو الحوكمة المحلية

لقد شهد العالم في نهاية القرن الماضي، مجموعة من التغيرات التي طرأت على المستوى الدولي و الوطني، و التي أدت إلى بروز ظواهر جديدة و مفاهيم حديثة ، في المجالين المعرفي والعملي.

و من بين هذه المفاهيم: الحوكمة أو Govrnanace التي اجتهد المفكرون و الباحثون و حتى رجال السياسة في تحديد مفهومها و ماهيتها و مدى ارتباطها ببعض المفاهيم التي عاصرتها من جهة، و تعددت الدراسات التي تجريها مخابر البحث في العلوم الاجتماعية عموما و العلوم السياسية خصوصا للتوصل إلى مفهوم و نموذج متفق حول الحوكمة بشأنها من طرف الجميع، من جهة أخرى[2] .

أولا : مفهوم الحوكمة : نظرة على البعد الوطني:

و هناك عدة أسباب أدت إلى بروز مفهوم الحوكمة من الناحيتين النظرية و العملية، فالحوكمة تمثل انعكاسا للتطورات التي طرأت على طبيعة دور الحكومة من جهة، كما أنها تأثرت بعدة تغيرات منهجية و أكاديمية من جهة أخرى . و تكمن أهم الأسباب العملية في:

---

1 – جهيدة ركاش، " الحكم الراشد المحلي: قراءة في التجربتين الأمريكية والأردنية" (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص ص 2–3 .

2 –Catherine Baron, " La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique " , Droit et société, N° 54, Paris, (2003/2) :pp 329-349.

1- الأسباب السياسية:

✓ العولمة كمسار ، و ما تضمنته من عمليات ترتبط بـ :

- عولمة القيم الديمقراطية و قيم حقوق الإنسان .
- تزايد دور المنظمات غير الحكومية على المستويين الوطني والدولي.
- عولمة الأفكار اللبرالية و اقتصاد السوق، و تزايد دور القطاع الخاص .
- زيادة حدة التفاعلات الدولية و التدفق المعلوماتي .

✓ عجز الاجهزة الحكومية عن التكيف المتطلبات المتزايدة للمجتمعات .

✓ تضخم الجهاز البيروقراطي و ترهل الإدارة الحكومية لاعتمادها على وسائل وتقنيات قديمة[1].

✓ ضعف البنية المؤسساتية و الإدارية و غياب المحاسبة و الشفافية .

✓ استمرار ظاهرة الدولة الأمنية التي تضيق على الحريات الأساسية، و قمع بقية الفواعل المجتمعية الأخرى.

✓ فشل الدولة عن القيام بمهامها الأساسية المتمثلة في تلبية احتياجات مواطنيها، و عجزها عن قيادة عملية التنمية، و تحقيق الأمن و السلم و هو ما أدى إلى انعدام ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية خاصة في الدول المتخلفة .

✓ عدم الاستقرار السياسي في دول العالم الثالث خصوصا، التي تتميز بتسلط النخب الحاكمة وعدم فسحها المجال أمام المجتمع المدني للمشاركة السياسية.

✓ تعثر أغلبية عمليات التحول الديمقراطي في معظم الدول حديثة الاستقلال .

✓ تقلص حدة التنافر بين الحكم الوطني و الحكم المجتمعي و تقارب العلاقة بين الدولة و المجتمع، في فترة ما بعد الحرب الباردة.

✓ تراكم موروث المساءلة السياسية الذي يقوم على مراقبة تصرفات و أداء السلطة السياسية[2].

2- الأسباب الاقتصادية:

✓ الأزمات المالية التي أصبحت تمر بها الدول الوطنية من حين لآخر، وتعجز عن مواجهتها و هو ما فرض إشراك فواعل جديدة لمساعدتها في صنع وتنفيذ السياسات العامة.

✓ الانتقال نحو نموذج اقتصاد السوق و تبني الأنموذج اللبرالي و تحول النظرة حول دور كل من الدولة والقطاع الخاص في الحياة السياسية و الاقتصادية .

---

1 -Robi Hambleton , Globalism and Local Democracy (Hampshire : Palgrave Macmillan, 2002) , pp 63-65.

2 - Olivier Paye , " La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique " ,Revue Etudes internationales, volume XXXVI, no 1 , Canada , (2005): pp 13-40.

✓ انتشار ظاهرة الفساد و تفشيها في جل الدول مما تتطلب إيجاد آلية فعالة لمواجهته[1].

3- **الأسباب الاجتماعية** :و تمثل أهم جانب أدى إلى ظهور الحوكمة :

✓ تراجع المستوى المعيشي للأفراد في الدول النامية، في المجالات الصحية، التعليمية، المالية، و تراجع مستويات التنمية البشرية.

✓ البطالة التي نتجت عن عمليات الخوصصة و ما لها من تداعيات على المستوى الاجتماعي .

✓ تفشي الأمية خاصة بين النساء في الدول النامية [2].

و مما سبق نرى بوضوح أن الدولة كبناء مؤسسي في العالم الثالث أصبحت عاجزة عن تلبية حاجيات مواطنيها بمفردها نتيجة الاعتماد على الطرق التقليدية في أدائها لمهامها، و هو الأمر الذي حتم عليها إشراك فواعل جديدة في عملية الحكم للتغلب على المظاهر التي أدت إلى الفشل الوظيفي، و ذلك في ظل عدة تغيرات دولية أثرت على المتغيرات الداخلية للدول النامية .

أما من الجانب المعرفي فإن التغيرات التالية كان لها دور فعال في تبلور مفهوم الحوكمة:

✓ ظهور مفاهيم للتنمية، متمثلة في التنمية السياسية و التنمية الشاملة و التنمية المستدامة بأبعاد و مستويات جديدة .

✓ ظهور ما يعرف اللبرالية الحديثة نهاية الثمانينات، و تقوم على حرية الأفراد و الخيار الشخصي للنشاط الاقتصادي.

✓ تأكيد عدة دراسات على أهمية إرساء قيم الديمقراطية و حقوق الإنسان و الشفافية.

✓ تركيز تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي بدأ صدورها سنة 1990، على العنصر البشري في عملية التنمية.

✓ التغيرات التي طرأت على مفهوم الإدارة العامة في نهاية الثمانينات، من حيث النموذج، بظهور اتجاهات تركز على إدارة الحكومة بواسطة المنظمين و ليس بواسطة البيروقراطية، و إعادة هندسة الحكومة لزيادة كفاءتها . كما تم التطرق إلى مشاريع تحديث الدولة من خلال التسيير العمومي الجديد و الذي يتميز ببناء العلاقة بين الإدارة و المواطن على أساس الزبونية وفق منطق اقتصادي[3] .

---

1 – سلوى شعراوي جمعة ،" مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع : إشكالية نظرية" ، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، المحرر : جمعة سلوى شعراوي (القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2001)، ص ص 1-18 .

2 – Anwar Shah , Local governance in developing countries (Washington : The International Bank for Reconstruction and Development , 2006) , pp 1-3.

3 – Peter John , Local governance in western Europe (London : Sage publications , 2001) , p 12.

ثانيا: الإشكاليات التي واجهت مفهوم الحوكمة :

كغيره من المفاهيم في العلوم الإنسانية فقد عرف مفهوم الحوكمة عدة إشكاليات أثناء محاولة المفكرين وضع تعريف له، وأهم تلك الإشكاليات تتمثل في :

1- **إشكالية الترجمة:**

فقد عرف نقل مفهوم الحوكمة من اللغة الانجليزية و الفرنسية إلى اللغة العربية عدة إشكاليات تتعلق أساسا بتعدد الترجمات من جهة، و عدم تعبيرها عن مفهوم Gouvernance من جهة أخرى .

وقد رأى البعض أن Gouvernanceيقابله في اللغة العربية الحكم الصالح، إلا أن هذا التعريف قيمي معياري إلى حد بعيد لأنه يعبر عن سلوك أخلاقي يتعلق بالإنسان و ليس سياسة و ممارسة الحكم من طرف الدولة كبناء مؤسساتي.

و ترجم البعض هذا المصطلح على أنه الحكومة، لكن الجميع رفض هذه الترجمة لأنها ارتبطت بشدة بالهيئة الحاكمة.

كما تبنى مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة بالقاهرة عبارة " إدارة شؤون الدولة و المجتمع " كمرادف لمصطلح Gouvernance، نظرا لأنها تعكس أطراف الحوكمة، لكن إذا سلمنا بهذا فانه من الواجب إضافة كلمة القطاع الخاص كطرف فعال في الحوكمة .

بينما تبنت هيئة الأمم المتحدة مصطلح الحاكمية، إلا أن هذا المصطلح له دلالاته في التراث الفكري الفقهي السياسي العربي الإسلامي، من خلال مفهوم الحاكمية لله لـ : سيد قطب.

ومن المفكرين العرب من رأى بالأخذ بكلمة واحدة كترجمة بدل عبارة كاملة، من خلال ترجمة Gouvernance إلى الحكم، على الرغم من إدراكهم بأن كلمة الحكم لا تعبر عن الجانب المجتمعي للحوكمة و تحصره في الدولة .

و نتيجة لهذا التجاذب، يرى د. عابد الجابري بأن ترجمة gouvernance إلى العربية، مع الأخذ بجميع جوانب المفهوم غير ممكن، و قد اقترح أن يتم نطق الكلمة كما هي في اللغات الأجنبية مع كتابتها بأحرف عربية : كوفرننس[1] .

2- **إشكالية التعريف:**

يقابل تعريف الحوكمة ما يقابل بقية التعارف في العلوم الاجتماعية، فمن الصعب وضع تعريف بسيط، واضح و شامل لجميع عناصر الظاهرة يمكن تعميمه على جميع المجتمعات .

---

1 – بلوصيف الطيب، " الحكم الرشيد المفهوم و المكونات " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : " الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي " ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 8–09 أفريل2007) .

فكثيرا ما يضحي الباحث بوضوح معنى التعريف رغبة في إيضاح جميع عناصر الظاهرة، كما قد يفرط في التبسيط مما يعيق الفهم الجيد للظاهرة، أو أن يعكس التعريف خصوصيات مجتمع بعينه.

و قد صنف Ar Rhodes التعريفات التي تناولت الحوكمة إلى 6 محاور :

– المحور الأول : يدرس العلاقة بين آليات السوق و التدخل الحكومي و النفقات العامة، و يهدف أساسا إلى الحد من التدخل الحكومي و ضبط النفقات العامة، و الخوصصة، كمؤشرات تعبر عن دولة الحد الأدنى التي لا تتدخل إلا عند الضرورة L' état minimale .

– المحور الثاني: يركز هذا المفهوم على المنظمات الخاصة ومنظمات إدارة الأعمال.

– المحور الثالث : يدعو إلى إدخال مبادئ إدارة الأعمال في الإدارة الحكومية، بتطبيق قيم جديدة كقياس الأداء و المنافسة و التمكين و معاملة المتلقي على أساس أنه زبون لضمان الفعالية و الكفاءة . لكن هذا الرأي أهمل الجانب الاجتماعي للدولة كفاعل خدماتي بغض النظر عن الربح.

– المحور الرابع : الحوكمة تعبر عن الإدارة الجيدة للدولة و المجتمع، و هو امتداد للمحور السابق لكنه يربط بين الجوانب الإدارية و الجوانب السياسية من خلال التركيز على القيم الديمقراطية و المؤسسات الشرعية للنظام السياسي، و يمثل هذا المحور المفهوم الذي قدمه البنك الدولي سنة 1989، و الذي يقوم على الإصلاحات الإدارية، تشجيع القطاع الخاص و المنظمات غير الحكومية، و اللامركزية الإدارية .

– المحور الخامس: يرى بأن السياسات العامة ما هي إلا تفاعلات بين فواعل رسمية و غير رسمية على المستويين الوطني و المحلي.

– المحور السادس : يرى بأن الحوكمة تتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في مجموعة من الأجهزة و المنظمات . و إن كان هذا المحور يشمل جميع الفواعل فإنه مجمل و غير دقيق و لا يوضح المعنى و المقصود بالحوكمة [1].

3– **إشكالية النموذج :**

تتمثل هذه الإشكالية في مدى تلاءم مضمون و أفكار الحوكمة مع جميع المجتمعات، إذ يرى البعض أنها تعكس منظومة من القيم تعكس تجربة تاريخية غربية .

و يرى محمد عبد الجابري أن الحوكمة لا يمكن أن تتحقق إلا في وجود استقرار سياسي و مؤسسات شرعية و فعالة، و تعددية سياسية، و تداول سلمي على السلطة من جهة، لكنه يعيب على الحوكمة استهدافها تقليص دور الدولة و هو ما يزيد الأوضاع سوءا في الدول المتخلفة، نظرا للأوضاع المتردية فيها . كما أن هذا يخدم مصالح الدول الكبرى في ظل التغيرات المستمرة ضمن ما يعرف بالعولمة و النظام الدولي الجديد و سيطرة الشركات متعددة الجنسيات على الاقتصاد الدولي في عالم ما بعد الحرب الباردة .

1– جمعة، المرجع السابق.

و عليه من الصعب إيجاد نموذج عام للحوكمة يصلح لكل مجتمع بخصائصه، لكن هذا لا يعتبر سببا في بقاء الدول المتخلفة على ما هي عليه، بل عليها الاجتهاد في إيجاد آليات للحوكمة تتماشى مع أوضاعها و خصائصها [(1)].

ثالثا: تعريف الحوكمة :

تعتبر إسهامات المنظمات الدولية كبيرة في مجال الحوكمة، خاصة كل من البنك الدولي و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

يعرف البنك الدولي الحوكمة انطلاقا من فكرة مفادها تطوير المؤسسات التي يعرفها بأنها : مجموعة التنظيمات الرسمية (الدستور،القوانين، التنظيمات و النظام السياسي) و غير الرسمية (الثقة في المعاملات، نظام القيم، العقائد والمعايير الاجتماعية) و سلوك الأفراد و المنظمات .
حيث يرى البنك الدولي أن الحوكمة هي " الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية و الاجتماعية لأي بلد، بغية التنمية" .
و عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها "ممارسة السلطة السياسية و الإدارية و الاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات و عمليات و مؤسسات تتيح للأفراد و الجماعات تحقيق مصالحها [(2)] .
و الملاحظ أن هذا التعريف يركز على 3 دعامات للحوكمة :

- الدعامة السياسية: تتعلق بعملية صنع السياسة العامة و اتخاذ القرار.

- الدعامة الاقتصادية : تتعلق بصنع القرارات المتعلقة بالجانب الاقتصادي .

- الدعامة الإدارية: تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

و الحوكمة حسب منظمة الأمن و التعاون الأوروبي هي" بناء و تعزيز المؤسسات الديمقراطية و تشجيعها و التسامح في المجتمع ككل " .

أما الباحثون في ميدان الحكم فكانت لهم إسهاماتهم في وضع مفهوم الحوكمة :

• تعريف (Bagnasco et Le Gelles) : الحوكمة تسعى إلى تنسيق الأعوان و الجماعات الاجتماعية للوصول إلى الأهداف الخاصة المناقشة و المعرفة بصفة جماعية .

---

1 - L. Miller & Others, Models of Local Governance (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 18-20.

2 - زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات(القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)،ص 10.

- تعريف(Marcou,Rangeon et Thiebault) : هي الأشكال الجديدة و الفعالة بين القطاعات العمومية و التي من خلالها يكون الأعوان الخواص و كذا المنظمات العمومية و كذا الجماعات و التجمعات الخاصة بالمواطنين مساهمين في تشكيل السياسة .
- تعريف (François Xavier Merrien) : تتعلق الحوكمة بشكل جديد من الحكم بحيث الأعوان باختلاف طبيعتهم و كذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض و تجعل مواردها و قدراتها و خبراتها تخلق تحالفا خاصا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات[1] .

و الملاحظ أن كل هذه التعاريف تركز على 3 أبعاد للحوكمة :

- البعد السياسي : و يقوم على احترام حقوق الإنسان، و الحريات المدنية و السياسية، و قيام الدولة بتحقيق الديمقراطية و تفعيل المشاركة السياسية و احترام القانون.
- البعد التقني : و يعني التسيير الفعال و الشفاف للموارد المادية و البشرية للمجتمع، و تفعيل الديمقراطية المحلية اللامركزية .
- البعد الاقتصادي : فتح المجال أمام القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي دون تخصيص القطاع العمومي بامتيازات، أي تساويهما في الحقوق والواجبات .

تعتمد الحوكمة على التفاعل الايجابي للأبعاد السابقة بحيث تتجسد الديمقراطية و الشفافية كمحاور كبرى لها .

و عليه فليس هناك مفهوم محدد للحوكمة، لكن المتفق بشأنه هو أنها تستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع، نظرا لكونها نسقا من المؤسسات المجتمعية الممثلة لجميع الأطراف و الفئات، و تقوم الحوكمة على المساءلة و الشفافية و المشاركة بواسطة المؤسسات للوصول إلى هدف أسمى هو القضاء الفقر و الحرمان بمختلف مستوياته و أنواعه، و تحقيق التنمية البشرية المستدامة و مستوى عال من الرفاهة [2] . إذن، فإنه من الصعوبة بما كان وضع تعريف شامل، مختصر و واضح للحوكمة، لكن هذا لا يعني العجز عن إدراك الظاهرة في حد ذاتها، لأنه من الممكن تمييز الحوكمة من خلال عناصرها المتميزة، وخصائصها التي جعلتها ترتبط إلى حد كبير ببعض الظواهر السياسية الأخرى كالتنمية السياسية، الديمقراطية، التنمية المستدامة .

و يقترح الباحث التعريف لإجرائي التالي للحوكمة : " **هي نظام الحكم الذي يضمن مشاركة فعالة للفواعل غير الرسمية في عملية صنع القرار و تنفيذ السياسات العامة بشكل شفاف**".

1 – الكايد، ص ص 8-12 .

2 – Shah , Idem .

رابعا: فواعل الحوكمة :

تتمثل عناصر الحوكمة في كل من الدولة و القطاع الخاص و المجتمع المدني، فالحكومة تهيئ البيئة القانونية والسياسية لممارستها، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل و تحقيق الدخل لأفراد المجتمع لتهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة، أما المجتمع المدني فيهيئ التفاعل السياسي و الاجتماعي بتسخير الجماعات و الأفراد للمشاركة الفعالة في الأنشطة الاقتصادية، السياسية و الاجتماعية، و محور الحوكمة هو تعزيز التفاعل البناء و الايجابي بين هذه لفواعل الثلاث لأن كل فاعل يمثل دعامة من دعائم الحوكمة .

1.الدولة:

هي جهاز تنفيذي يضطلع بمهام عديدة، يتحكم في ممارسة القوة. و تُعنى بتوفير القطاع القانوني و التشريعي الثابت و الفعال و البيئة الممكنة Enabling لأنشطة القطاع العام و القطاع الخاص على حد سواء و القيام بدور المسهل أو الميسر Facilitator أو القوة المحفزة Catalytic Force كما تعمل على توفير العدالة و الاستقرار في السوق .لكن مهمتها الكبرى تكمن في الاهتمام بالخدمات العامة التي لا تستطيع المؤسسات الخاصة القيام بها (الخدمات السيادية) و أهمها :

- تقديم السلع العامة: الدفاع، النظام العام، حماية الأملاك، الصحة العمومية
- التعليم و الاستثمار في البنية التحتية و الخدمات العامة و حماية البيئة ومقومات التنمية المستدامة .
- وضع حيز التطبيق آليات اقتصاد السوق و ترقية القطاع الخاص و تنسيقه .
- تقديم المساعدة الاجتماعية للشرائح المجتمعية التي تستحقها .

إلا أن المتأمل لواقع الأمر، يرى بان هذه الوظائف تعرقلها عدة عوامل أهمها:

- تنامي مطالب الأفراد وتزايد احتياجاتهم باستمرار، و صعوبة توفيرها بشكل كفء و فعال.
- صعوبة تنظيم نشاطات القطاع الخاص لتحقيق التوازن مع النشاطات الحكومية .
- التحديات الخارجية التي تواجه سيادة الدولة في الجوانب الاقتصادية، السياسية و الاجتماعية .

و علية فالدولة هي المسؤولة عن توفير البيئة الملائمة التي تضمن تحقيق الحوكمة من خلال فتح المجال أمام القطاع الخاص و المجتمع المدني للمشاركة في العملية السياسية [1] .

1 – Seppo Tiihonen ,The History of Corruption in Central Government (Amsterdam : IOS Press, 2003), p 99.

2.القطاع الخاص:

يشمل المشاريع الاقتصادية، المالية و المصرفية و كل الوظائف غير السيادية . وقد أدت التغيرات الدولية إلى تغير الأنظمة الاقتصادية، بشكل أصبحت فيه المؤسسات الخاصة تلعب دورا هاما في العملية الاقتصادية و خاصة في إحداث النقلة النوعية و خلق فرص العمل و ضمان التفاعل بين الدولة و المجتمع .

كما يمكن للقطاع الخاص تحقيق التنمية الاقتصادية ومن خلالها التنمية الاجتماعية و السياسية، و ذلك لمساعدة الدولة في القيام بمهامها في ظل التحديات التي تواجهها، عن طريق زيادة المستوى المعيشي للأفراد نتيجة فتح و تحريك القطاع الاقتصادي.

ويستطيع القطاع الخاص دعم التنمية المحلية بالشراكة مع المجتمع المدني بتوفير الخبرة اللازمة و التمويل الكافي للمشاريع التنموية المحلية نظرا لقدرته على التغلغل أكثر من الدولة داخل المجتمع.

و يلعب القطاع الخاص دورا في إرساء الشفافية ومحاربة الفساد لقدرته على الوصول إلى المعلومات و توفيرها جيدا.

و يمكن للدولة تقوية القطاع الخاص و إدامته عن طريق :

- خلق بيئة اقتصادية مشجعة و مستقرة .
- تشجيع فرص الاستثمار المنتج بتوفير النظام التشريعي الملائم و محاربة البيروقراطية.
- الحفاظ على تنافسية الأسواق و تنظيمها بتطبيق القوانين المنظمة لها.
- تحفيزه على استغلال و تنمية الموارد البشرية .
- تسهيل فرص الاستثمار للطبقات الفقيرة، بشكل متساو، و دعمها تقنيا و ماديا و قانونيا.

و عليه فلا يمكن الاعتماد على القطاع الخاص في ترشيد الحكم إلا إذا توفرت البيئة الملائمة لوجوده، من خلال الإرادة السياسية للنظام السياسي، و لا يمكنه القيام بمهامه إلا إذا تمكن من فرض وجوده في مقابل كل من الدولة و المجتمع المدني[1].

---

1 – Merilee S Grindle , Going Local: Decentralization, Democratization and the promise of good governance (New Jersey : Princeton University Press, 2007) , p 11.

3.المجتمع المدني:

ارتبط ظهوره بالبرجوازية الأوروبية خلال القرن 17 م التي ما إن تمكنت من الحصول على ثروة مادية، لم تتوان في مطالبة الدول بالحقوق المدنية والسياسية المختلفة، و قد درسه معظم الفلاسفة و المفكرين نظرا لأهميته منذ : أفلاطون و أرسطو إلى هيجل و ماركس و غرامشي و بمونتسكيو و لوك و هوبز.

و عرفه سعد الدين إبراهيم بأنه " مجموعة التنظيمات الطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم الاحترام و التراضي و التسامح و الإدارة السليمة للتنوع و الاختلاف . و تشمل تنظيمات المجتمع المدني كل من الجمعيات و الروابط و النقابات و الأحزاب و الأندية و التعاونيات أي كل ما هو غير حكومي و غير ارثي أو عائلي.

و تكمن أهمية المجتمع المدني في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام و في كل قيم المشاركة المدنية و التنمية التشاركية، و ذلك بإشراك الأفراد في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية و تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة و الحصول على حق الدخول للموارد العامة، خاصة الفئات الفقيرة .

و يساعد المجتمع المدني في تفعيل الحوكمة بالمشاركة في الشأن العام و ترسيخ الجانب القيمي في الممارسة الديمقراطية و تعميق المساءلة و دعم الدولة في القيام بمهامها بضمان الاحتكاك بين السلطة و الفئات الاجتماعية، فضلا عن دعم المساواة و العدالة، دون إغفال دور المجتمع المدني في خلق و زرع قيم المواطنة و التنشئة و المشاركة السياسية .

لكن نشاط المجتمع المدني قد يواجه بعض المشاكل من بينها:

- غياب التمويل المادي و اللوجيستي الكافي للقيام بنشاطات فعالة .
- التبعية للأجهزة الحكومية في اتجاهات النشاط و القرارات المتخذة.
- غياب البيئة القيمية و الثقافية اللازمة أي عدم تفاعل الأفراد و الجماعات[1] .

خامسا: معايير الحوكمة :

حتى نتمكن من معرفة الأبعاد الحقيقية للحوكمة، لا يكفي أن نعرف العناصر المميزة لها، و لذلك لابد من التعرف على معايير الحوكمة و التي تعددت بتعدد المساهمين في الموضوع .

1 – Essaid Taib , " Société civile et gouvernance en Algerie " , Idara , n° 30, (2005) : pp 273-308.

- معايير الحوكمة حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي :

حكم القانون، دولة المؤسسات، الشفافية، الاستجابة، بناء التوافق، الفعالية و الكفاءة، المساواة، المساءلة، الرؤية الاستراتيجية.

- معايير الحوكمة حسب البنك الدولي :

التسيير بالمشاركة، التسيير الدائم، التسيير الشرعي و المقبول من الأفراد، تسيير شفاف، تشجيع العدالة و المساواة، القدرة على تطوير الموارد، تشجيع التوازن بين الأجناس، التسامح و قبول الآراء المخالفة، دعم الآليات الذاتية، التطابق مع القانون، الاستعمال العقلاني و الفعال للموارد، خلق و تحفيز الاحترام و الثقة المتبادلة، الضبط اكبر من المراقبة، القدرة على معالجة المسائل المؤقتة، التوجيه نحو الخدمات، روح المسؤولية و التسهيل، القدرة على تحديد حلول وطنية و التكفل بها، القدرة على تعبئة الموارد لتحقيق الاهداف الاجتماعية .

- معايير الحوكمة حسب تقرير التنمية البشرية العربية :

ضمان الحريات الشخصية لتوسيع الخيارات، تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة، مأسسة النشاطات السياسية، سيادة حكم القانون و السهر على تطبيقه .

مما سبق نستنتج أن أهم المعايير التي تميز بها الحوكمة و التي تتفق عليها معظم الكتابات :

1- سيادة حكم القانون: لضمان المساواة و العدالة بين جميع الفئات.

2- المشاركة: لأنها تساعد على التعددية و التداول على السلطة.

3- المساءلة: التي تضمن معرفة مدى تطبيق السياسات العامة و نجاحها.

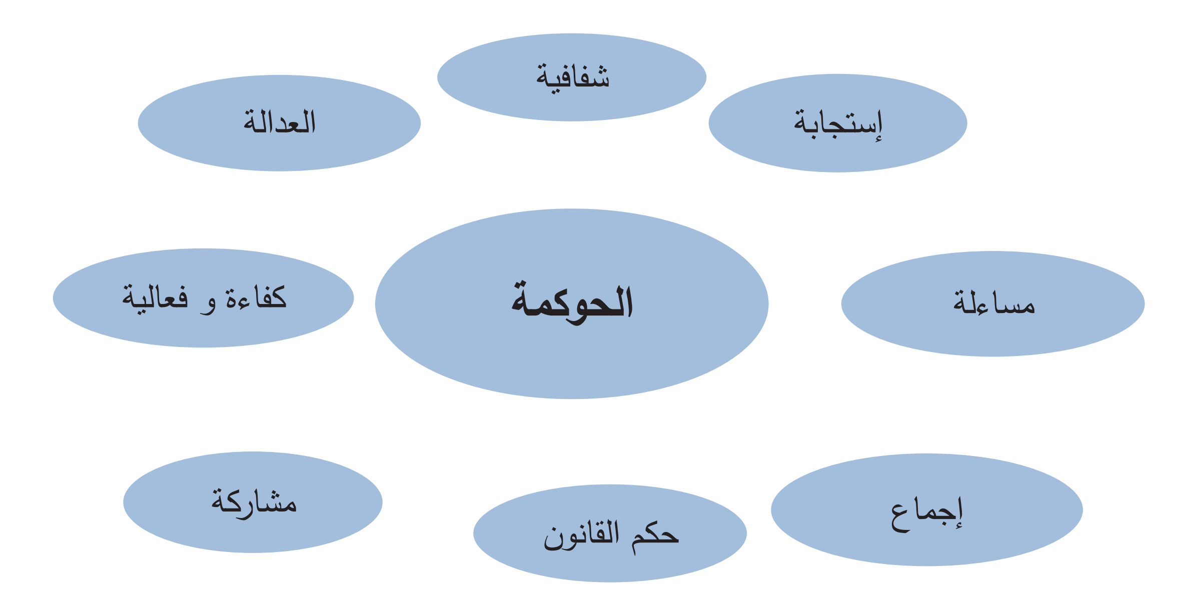
4- الشفافية: في القضاء و اتخاذ القرار لترسيخ الثقة المتبادلة بين الحاكم و المحكوم [1].

و حسب هذا الرسم التمثيلي الموالي فإن نظام الحوكمة لا يمكن ان يتجسد بدون توفر الشفافية و حكم القانون و المساءلة و الإجماع و المشاركة و الكفاءة و الفعالية .

---

1 – Shah, Idem.

شكل 3 : خصائص الحوكمة المحلية [1]



سادسا: علاقة الحوكمة بالظواهر السياسية المعاصرة :

انطلاقا من العناصر التي تم التطرق إليها، يمكن الملاحظة أن الحوكمة كمفهوم و كممارسة ما زالت حديثة النشأة، كما أنها تقوم على قيم معيارية إنسانية تتقاطع إلى حد كبير مع بعض الظواهر الأخرى المعاصرة لها كالتنمية البشرية المستديمة و الديمقراطية الإدارة العامة الحديثة .

1.الحوكمة و التنمية البشرية المستديمة :

لقد أدى تركيز الجهود التنموية على الجانب الاقتصادي إلى تحقيق نسب نمو ضعيفة، و هو ما عجل بالدول بالانتقال من الاستثمار في الرأسمال المالي إلى الاستثمار في الرأسمال البشري في ظل التنمية البشرية المستديمة . و هي نظرية في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية تجعل الإنسان منطلقها و غايتها، و تتعامل مع الأبعاد البشرية و الاجتماعية باعتبارها العنصر المهيمن. و تنظر للطاقات المادية باعتبارها شرط من شروط تحقيق التنمية. فهدف هذه التنمية هو خلق بيئة تمكن الإنسان من التمتع بحياة طويلة و صحية و خلاقة.

و ترتبط التنمية البشرية المستدامة بالجوانب الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية باعتبارها خطة متكاملة لتطوير قدرات الأفراد و تعظيم منافعه . و تتمثل أهدافها في : التمكين و التعاون و العدالة و الاستدامة .

ولا يمكن لأي نظام سياسي تحقيق هذه الأهداف دون وجود صريح للحوكمة، لأن هذه الأخيرة بإمكانها ضمان نسب مشاركة كبيرة بين جميع الفئات الاجتماعية، بالنظر إلى تعدد فواعلها و المعايير التي تتميز

1 - http://www.responsiblepractice.com/images/articles/nepad2.gif، بتصرف.

بها، كما تمكن من خلق التواصل بين النظام السياسي و المجتمع لتحديد الأهداف الأساسية للتنمية البشرية المستدامة بشكل اتفاقي و العمل على تحقيقها .

2.الحوكمة و التنمية المحلية :

تعرف بأنها السياسات و البرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه على مستوى المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة و تحسين نظام توزيع المدخول . ويكمن جوهر التنمية المحلية في إشراك المجتمع المحلي والعنصر البشري كمورد محلي في عملية التنمية، يزداد كفاءة مع مرور الوقت.

كما أن الحوكمة المحلية هي مستوى من مستويات الحوكمة و تقوم على نفس العناصر و القيم التي تقوم عليها الحوكمة في المفهوم العام . ومن جانب آخر فان الحوكمة تجسد التنمية المحلية باعتمادها على المجتمع المدني الذي لا يمكن إغفال أهميته في عملية التنمية لا مركزيا نظرا لكونه يستطيع تحديد الأهداف التي تريد الفئات المجتمعية الوصول إليها فضلا عن كيفية القيام بذلك(1) .

3.الحوكمة و الديمقراطية :

الديمقراطية هي نظام حكومة يشارك بها جميع أفراد الشعب. و يمكن أن تتخذ الديمقراطية أشكال عدة، تبعا للتقاليد و المجتمع و التاريخ الخاص بكل دولة، و ليس هناك نموذج واحد مثالي للديمقراطية.

إن المتأمل للمعايير التي تقوم عليها الحوكمة يرى بأنها قيم الديمقراطية نفسها، فالحوكمة تشترط إقامة حكومة شرعية لتقوية التباين السلطوي (الفصل بين السلطات) و بالتالي تعزيز الشفافية و المساءلة في التسيير .

كما أن المشاركة السياسية تعتبر ركيزة من ركائز الحوكمة التي تدل على الديمقراطية.

إن العلاقة بين الديمقراطية و الحوكمة هي نظريا علاقة تكاملية، فلا يمكن تحقيق الحوكمة بدون أدنى حد من الديمقراطية و عمليا هي علاقة ترابطية فلا يمكن تعزيز الديمقراطية بدون ترشيد مستمر للحكم (2).

4.الحوكمة و الإدارة العامة الحديثة New Public Management:

لقد تأثرت الإدارة العامة بالتغيرات المستمرة التي تحدث في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و القيمية . فقد أصبحت الأجهزة الإدارية الحكومية عاجزة عن مواجهة التحديات التي تواجهها و هو ما أدى إلى بروز مطالب إصلاحها في إطار الإدارة العامة الحديثة التي تقوم على مراقبة الأداء و

1- Mohammed Asaduzzaman , " Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh : Empirical Overview " , Nepalese Journal of Public Policy and Governance, Vol. Xxiv, No.1:(2009) , pp 99-114

2 -Fung Archon & Others, Deepening Democracy(New York : Verso ,2003) , p10 .

الاهتمام بالمواطنين كزبائن والشفافية و التحكم في التكاليف المادية . و قد أدى تطبيق هذا النمط من الإدارة إلى تغيرات في آليات الحكومة و وسائل و طرق إدارة شؤون الدولة و المجتمع مع تقليص دور الدولة فيها .

و عليه فان الإدارة العامة الحديثة تتفق إلى حد بعيد مع آليات الحوكمة لأنها تستهدف خدمة المواطن بشكل فعال مع تقليص دور الدولة لصالح فواعل أخرى كجمعيات المجتمع المدني و القطاع الخاص[1] .

و يرجع هذا التداخل الكبير للحوكمة مع معظم الظواهر السياسية الحديثة، نظرا لكونه ظهرت في نفس فترة ظهورها و نتيجة نفس العوامل التي أدت إلى ظهورها مع نفس الأهداف المرجوة المتمثلة في الخروج بالدول الفقيرة من حالة التخلف و جعلها قادرة على مواجهة التحديات بواسطة أفراد مجتمعاتها و لصالحهم .

<u>سابعا: الحوكمة المحلية – تطبيق مفهوم الحكمة لا مركزيا –</u>

لقد أفرزت التغيرات التي حدثت في نهاية القرن العشرين بتبني الكثير من دول العالم الثالث لأنظمة ذات توجه ديمقراطي بدلا من الأنظمة التقليدية التسلطية التي كانت سائدة، مما انعكس على نمط الأجهزة الإدارية في تلك الدول و كيفية تعاملها مع متطلبات المواطنين على المستوى المحلي، الذين أصبحوا ينادون بتقديم خدمات تساوي حجم الضرائب التي يدفعونها و يحاولون المشاركة في اتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة، مما جعل الحكومات المركزية تخصص جزءا هاما من موازناتها الوطنية للسلطات المحلية [2].

من جانب آخر، ظهر القطاع الخاص كشريك فعال للدولة على المستوى الوطني، و تزايد الاهتمام بالدور الفعال الذي تلعبه جمعيات المجتمع المدني في تفعيل مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، في إطار الحوكمة، و هو ما جعل الحكومات المركزية تعيد تنظيم و هيكلة نظمها الإدارية اللامركزية بإشراك الفواعل غير الرسمية في عمليتي تقديم الخدمات المحلية و صنع القرار في الهيئات المحلية.

و يعتقد بعض المفكرين أن تطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي من شانه ترسيخ مبادئ و قيم الحوكمة وطنيا و تقوية الدور الذي تلعبه فواعل الحوكمة من خلال الحوكمة من الأسفل[3].

1- Paye , Idem .

2- الكايد، مرجع سابق، ص 123 .

3-Grindle, ibid, p p 1-10.

و هو جعل الكثير من الدول تتبنى سياسات التحول إلى القطاع الخاص على المستوى المحلي، و زيادة الدور الذي يلعبه هذا القطاع في عملية تقديم الخدمات و التنمية المحلية عبر إدخال الأساليب التجارية Commercialisation في إدارة أنشطتها، بحيث تدار المشاريع المحلية كأنشطة شبه خاصة مستقلة ماليا و تكون مساءلة عن تقديم الخدمات .

و في الجانب العلمي، حاول الأكاديميون المختصون في الإدارة العامة الاستفادة من الحقول المعرفية الأخرى عبر إدخال مفاهيم كاسترداد التكلفة و رسوم الانتفاع و الإسناد إلى الغير (من إدارة الأعمال).

و تراجعت بعض القيم التقليدية كالأقدمية و التدرج الوظيفي لصالح أخرى جديدة كالتمكين و المردودية، و هو ما دفع بعض المفكرين كـ Osborn & Gaebler مع بداية التسعينات إلى الدعوة إلى إعادة اختراع الحكومة بما يمكنها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى.

و أدى ذلك إلى الانتقال من نظم محلية تسيطر فيها المجالس المنتخبة متمثلة في نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي Local administration & Local government إلى نظام محلي تشارك فيه المنظمات غير الرسمية و القطاع الخاص Local governance [1].

1.تعريف الحوكمة المحلية :

تضمن الإعلان الذي صدر عن الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا Cma من 9 إلى 12 ديسمبر 1996 و الذي جاء تحت عنوان Declaration of local governance أن نظام الحوكمة المحلية يجب أن يتضمن ما يلي :

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون .
- لامركزية مالية و موارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي [2] .

و يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الحوكمة المحلية هي" مجموع العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة و تطبيقها، وهي نتيجة التفاعلات و العلاقات الشبكية بين

1 – عبد الوهاب، الإدارة المحلية و البلديات العربية، مرجع سابق، ص ص 13– 14.

2 – حسن العلوني، "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع : دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه" ، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع ، المحرر : سلوى شعراوي جمعة (القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001) ،ص 145.

مختلف الفواعل الاجتماعيين (الحكومة و القطاع الخاص و القطاع الخاص و المجتمع المدني) التي تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية و الزمن و الطريقة التي تتم بها تسيير الشؤون المحلية" . و عليه فالحوكمة المحلية أشمل من الحوكمة لأنها تتعلق بكيفية التخطيط و إدارة الخدمات و تنظيمها في إطار النظم السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية"[1].

أما Landell & Mills فقد عرفا الحوكمة المحلية بأنها استخدام السلطة السياسية و ممارسة الرقابة على المجتمع المدني من اجل تحقيق التنمية المحلية .

أما Charlick فيرى أنها " الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة من اجل دفع و تحسين القيم التي ينشدها الأفراد و الجماعات في المجتمع المحلي ".

و ما يلاحظ على هذين التعريفين هو ربطهما بين البعد السياسي و الإداري أي بين الالتزام بتحقيق مصالح المجتمع المحلي و الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية ور غم أن التعريف الثاني أشار إلى الشرعية إلا أنهما لم يحددا القواعد التي تحكم الأطراف الفاعلة في الحوكمة .

و يعتقد Anwar Shah أن الحوكمة المحلية لا تقتصر فقط على توفير الخدمات المحلية و إنما تستلزم أيضا الحفاظ على الحريات و الحقوق الأساسية للسكان المحللين عبر توفير البيئة المناسبة للمشاركة الديمقراطية و الحوار المدني الفعال و تسيير السوق المحلية و تحقيق التنمية المحلية المستدامة من اجل زيادة رفاهية السكان [2] .

و يقترح الباحث التعريف التالي للحوكمة المحلية كتعريف إجرائي :

" الحوكمة المحلية هي مجموعة الآليات والعمليات والعلاقات و المؤسسات على المستوى المحلي، والتي من خلالها يستطيع الإفراد و الجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم و ممارسة حقوقهم و واجباتهم و الحوار في بينهم بما يدعم الديمقراطية التشاركية " .

2.خصائص الحوكمة المحلية : تتميز الحوكمة المحلية عن غيرها من النظم الإدارية للدولة بما يلي :

أ. **المشاركة:** و يقصد بها توفير السبل و الآليات للمواطنين المحليين أفرادا و جماعات للمساهمة في عملية صنع القرار إما بطريقة مباشرة أو عبر المجالس المحلية المنتخبة التي تمثلهم و تحاول تحقيق مصالحهم و تحديد الخدمات و القضايا التي يجب توفيرها و مناقشتها.

---

1 – Joachim Nahem ." A Users' Guide to Measuring Local Governance " , seen in 30/06/2010 at 21:30 , http://www.dpw-glgd.org/cms/upload/pdf/A_users_guide_to_measuring_local_governance.pdf

2 – حسن العلوني." اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد". في الحكم الرشيد و التنمية، المحرر: مصطفى كامل السيد(القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006)، ص ص 79-80 .

ب.**المساءلة:** بمعنى خضوع صناع القرار على المستوى المحلي للمساءلة من طرف المواطنين و الأطراف التي لها علاقة بالقرارات المتخذة .

ت.**الشرعية** : و يقصد بها ممارسة السلطات المحلية لمهامها في إطار قواعد و عمليات و إجراءات مقبولة تستند إلى الحكم و العدالة مما يجعل المواطن المحلي يقبل بها طوعيا . و تتحقق الشرعية بتوفير الفرص المتساوية للجميع .

ث.**الكفاءة و الفعالية** : و هي تعبر عن البعد الفني للحوكمة المحلية، لأنها تتعلق بقدرة الهيئات المحلية على تحويل الموارد المتاحة إلى برامج و خطط و مشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين و تعبر عن أولوياتهم بتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة من اجل تحقيق نتائج أفضل .

د. **الشفافية:** أي إتاحة تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها لجميع الفواعل المحلية، حتى يتسنى لها تقييم فعالية الأجهزة المحلية و تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مشاركة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين و الإجراءات و نتائج الأعمال .

ذ.**الاستجابة** : و هي محاولة الهيئات المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية و الاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء و المهمشين و ترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية و توافر الثقة بين الأجهزة المحلية و المواطن المحلي [1] .

3.<u>فواعل الحوكمة المحلية :</u>

على غرار الحوكمة في بعدها الوطني، تقتضي الحوكمة المحلية وجود فواعل رسمية و غير رسمية هي :

• دولة فاعلة القدرة: فلكي تتمكن الحكومة المركزية من نقل بعض اختصاصاتها للسلطات اللامركزية بما يحقق الفعالية عليها أن توفر الآليات التالية:

– ضرورة التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة لتوفير القدر الكافي من الشفافية والمساءلة والتمثيل.

– وضع نظام رقابي فعال يسمح بمراقبة السلطات المحلية وتنظيمها.

– تغطية الحاجات المادية بما يكفل تلبية الاحتياجات الشعبية.

• سلطات محلية مؤهلة: إذ لا بد أن تكون الجماعات المحلية أكثر استجابة لتطلعات المواطنين، ويكون ذلك عن طريق التزامها بمستوى الممارسة الديمقراطية وطبيعة الثقافة السائدة، التي تسمح بتفعيل المساءلة والمحاسبة والوعي في الانتخابات.

• مجتمع مدني مشرك: فلكي تستجيب السلطات المحلية لاحتياجات المواطنين المحليين ينبغي أن تبقى المجموعتان على اتصال دائم، ما يعني بالضرورة وجود مجتمع مدني منظم البنية واسع الاتصال قادر على جمع الآراء والتعبير عنها .

---

1 – سمير محمد عبد الوهاب. " الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة" في <u>البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة</u> (المنظمة العربية للتنمية الإدارية: القاهرة، 2009)، ص ص 14-15.

• قطاع خاص تنافسي: يجب أن يكون القطاع الخاص مؤهلا لمساعدة الهيئات المحلية على تقديم الخدمات المحلية للمواطنين و ذلك بالهيكلة و التنظيم الجيد و الكفاءة في تقديم الخدمات النوعية[1] .

و قد أوضح Peter John الفرق بين الحكم المحلي و الحوكمة المحلية في الجدول التالي :

جدول 1 : الفرق بين الادارة المحلية (الحكم المحلي) و الحوكمة المحلية

أوجه المقارنة	الحكم المحلي	الحوكمة المحلية
عدد المؤسسات المحلية	قليل	كثير
الهيكل البيروقراطي	هرمية موحدة	مجزأ لا مركزيا
شبكة التفاعلات الأفقية	مغلقة	واسعة
شبكة التفاعلات الدولية	متدنية	واسعة
شكل الديمقراطية	تمثيلية	تمثيلية و تشاركية
شكل السياسات العامة المحلية	تقليدية	مبتكرة تعلمية
العلاقة مع الحكومات المركزية	التحكم المباشر	لامركزية مع تدخل بسيط
القيادة المحلية	زبونية سياسية	الكفاءة و الكاريزمية

المصدر John, cit, p17, edited

1 – حسن ، العلوني. اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد، مرجع سابق، ص ص 82-85.

المبحث الثالث : آليات الحوكمة المحلية : مقترب وظيفي لمكافحة الفساد

لقد تبين فيما أجزاء سابقة من الدراسة أن هناك اختلافا بين المفكرين و المنظمات فيما يخص آليات الحوكمة المحلية و ذلك يرجع لطبيعة نشاط و تخصص كل منها، و عليه فالباحث يركز على كل من الشفافية و المساءلة و المشاركة كمتغيرات من شأنها التأثير على مستوى الفساد في الإدارة المحلية .

المطلب الأول: الإدارة بالشفافية:

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة التي بإمكانها تحقيق التنمية الإدارية و الوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة المتغيرات التي تؤثر على المنظومة الإدارية .

أولا: مفهوم الشفافية :

يعرف نزيه برقاوي الشفافية بأنها " الوضوح و العقلانية و الالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل و تكافؤ الفرص للجميع، و سهولة الإجراءات التنفيذية و بساطتها و سهولة فهمها و السماح بالالتفاف عليها و إطالتها غير المبررة و كذلك النزاهة في تنفيذها " .

أما عبد خرابشة فيعتبر أن الشفافية هي " وضوح التشريعات و سهولة فهمها و استقرارها و انسجامها مع بعضها و موضوعيتها و وضوح لغتها و مرونتها و تطورها وفقا للتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و بما يتناسب مع روح العصر إضافة إلى تبسيط الإجراءات و نشر المعلومات و الإفصاح عنها و سهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع " .

بينما يعتبرها علي الشيخ " الوضوح التام في اتخاذ القرارات و رسم الخطط و السياسات و عرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب و خضوع الممارسات الإدارية و السياسية للمحاسبة و المراقبة المستمرة ".

و تتفق التعريفات السابقة على أن الشفافية تنطوي على:

- سهولة و فهم الإجراءات و وضوحها و مرونتها : لتسهيل أداء الموظفين لمهامهم .
- تعزيز الرقابة الإدارية و زيادة كفاءتها و فعاليتها من خلال توضيح و تدقيق الإجراءات المعمول بها.
- تبسيط الإجراءات في الأجهزة الإدارية و سرعة الانجاز و تعزيز الثقة و الولاء بين المواطنين[1] .

1- الصيرفي، مرجع سابق، ص ص 221-222 .

و هناك من يعتبر الشفافية " توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات و النظم و التعليمات و القوانين و رسوخها في التعامل بين مؤسسات الدولة و هيئاتها و أجهزتها من جهة و في التعامل مع المواطنين و ممثلي القطاع الخاص و هيئات المجتمع المدني من جهة أخرى".

و الشفافية بمفهومها الواسع تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات و النظم و التعليمات و القوانين و القرارات الحكومية. كما تعني توافر المعلومات الدقيقة في مواقيتها و إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية و الموثقة مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة. و يجب نشر هذه المعلومات من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة من جهة و التخفيف من التبذير و محاصرة الفساد من جهة أخرى [1] .

ثانيا : أهمية الشفافية في مكافحة الفساد :

تعتبر الشفافية أداة فعالة في مكافحة الفساد و مظاهره و أسبابه التي سبق ذكرها، فهي تعمل على تحقيق المصلحة العامة لأن غيابها في التشريعات و التنظيمات المعمول بها أو تعقيد هذه الأخيرة و عدم وضوحها يعتبر سببا رئيسيا للاجتهادات الشخصية و التفسيرات التي يتبناها الموظفون العموميون لتحقيق مصالحهم الخاصة .

و تلعب الشفافية دورا فعالا في اتخاذ القرارات الصحيحة و الرشيدة التي تعود بالنفع على الجهاز الإداري لأن المراجعة الدورية للقوانين و الأنظمة و مواكبتها للمستجدات العصرية و المرجعية العلمية تحدد بدائل منطقية لصانع القرار تعود بالنفع على المنظومة الإدارية و توفر لها النجاح و الاستمرارية[2] .

إن الشفافية في العمليات الإدارية تمكن من توفير الوقت و التكاليف و تجنب الفوضى في تقديم الخدمات، و التي يستغلها بعض الموظفين لابتزاز المواطنين و إرغامهم على دفع الرشاوى مقابل الحصول على الخدمات. من جهة أخرى فان الشفافية ترسخ قيم التعاون و تضافر الجهود و وضوح النتائج حيث يكون أداء الأعمال جماعيا و تحمل تبعات الفشل أو النجاح جماعيا كذلك مما يخلق ارتباطا وثيقا بين الموظف و الجهاز الإداري تمنع تفشي مظاهر الفساد التي تنجم عن اللامبالاة و ضعف ولاء الموظفين[3] .

1- عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مرجع سابق، ص ص 114 – 115.

2- بوضياف مليكة، " الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص ص 6-7.

3- الكايد، مرجع سابق، ص ص 240-241 .

كما يتمتع الأفراد العاملون في التنظيمات الإدارية المطبقة لهذا المفهوم باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بأداء واجباتهم الوظيفية مما يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية المستمرة و هو ما يجعل قرارات العاملين أكثر شفافية و مصداقية[1] .

و تمكن الشفافية من استقدام الكفاءات البشرية المؤهلة التي تنمي من قدرات المنظومة الإدارية لأن وضوح طرق و قوانين التوظيف تقلل من إمكانية اللجوء للرشوة و المحاباة و المحسوبية في استقدام الموظفين. من جانب آخر، ينعكس تطبيق الشفافية داخل المنظومة الإدارية على أداء العمال، لأن وضوح إجراءات و معايير الترقية و المكافآت و التعيين في المناصب العليا يشجع المبادرات و الإبداعات الفردية و الرقي بالتنظيم إلى مستوى جيد يساعد على تحقيق الأهداف .

و في جانب آخر، فإن الشفافية في تقديم الخدمات من شأنها تغيير الثقافة التنظيمية السائدة، حيث تتكون لدى الموظفين اتجاهات ايجابية تدفعهم لتقديم خدمات ذات جودة عالية تقوم على الوضوح و خالية من الروتين .

و تؤدي الشفافية إلى التقليل من احتكار الصلاحيات الواسعة لفئة معينة من الموظفين، و بالتالي تشجيع المبادرات الشخصية ضمن قواعد العمل و أنظمته لاستغلال المهارات البشرية المتوفرة، بينما يؤدي ذلك إلى اختيار القيادات الإدارية ذات النزاهة و الأمانة و الموضوعية و الانتماء و الولاء للمنظمة و الصالح العام[2] .

ثالثا: مستويات الشفافية الإدارية:

حتى تتحقق فائدتها، لابد أن تشمل الشفافية في المجال الإداري الأبعاد التالية:

- المستوى الفردي : و يعني توعية و زيادة إدراك المواطن عبر برامج التوعية حول طبيعة و مهام الإدارة و الحقوق و الواجبات التي ينبغي عليه القيام بها، و ذلك من خلال البرامج الإعلامية و المنشورات و الملصقات اللازمة لإيضاح الإجراءات و الخدمات الإدارية، و إعلان القوانين المعمول بها للمواطنين.

و يمكن تحقيق الشفافية على هذا المستوى بتطبيق برامج تثقيفية للموظفين بالتركيز على ضرورة توعيتهم و زيادة إلمامهم بالأبعاد التنظيمية و الإدارية مع إعطاء أهمية لتعريفه بواجباته و حقوقه الوظيفية و إعطاء صورة واضحة و صادقة عن المنظمة و عن أهدافها و برامجها و الأنشطة التي تقوم بتا و مستوياتها الإدارية و هيكلها التنظيمي .

1- Mark E Warren, " Democracy Against Corruption" (Paper prepared for the Conference on " The Quality of Government ", University of Göteborg, November 17-19- 2005), .p 18.

2- توبي مندل، "سن القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات : إحراز تقدم، اهتمامات و مقاييس" ، ص ص 3-4 . تم تصفح الموقع يوم 2010/12/10 على الساعة 10:10. www.mafhoum.com/press4/131S55.pdf

▪ المستوى العام : و يقصد به التزام الحكومة و الإدارات العليا بالقوانين المعمول بها، و توفير المعلومات التي تسمح بتفعيل دور الرقابة و المحاسبة و تقييم الأداء . و يتحقق ذلك بالعمل على إعداد أدلة للأنظمة و القوانين و التعليمات المتعلقة بالعمل و العاملين[1].

و تلعب وسائل الإعلام دورا محوريا في مختلف المجالات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية، و يكمن دورها في مجال مكافحة الفساد في إيصال المعلومات و القرارات للمواطنين مما يمكنهم من معرفة التصرفات التي يقوم بها الموظفون، أي أن المواطن يصبح قادرا على ممارسة الرقابة الإعلامية على أداء الإدارات و المؤسسات العامة . و تلعب وسائل الإعلام دورا مهما في التنشئة الاجتماعية و البناء الثقافي عبر تعليم و توعية القوى المجتمعية بخطورة ظاهرة الفساد و أوجهها المختلفة على التطور الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للدولة[2].

و لا يقتصر دور وسائل الإعلام على مكافحة الفساد بشكل مباشر، فهي تستطيع أن تكون حلقة وصل بين المواطن و المؤسسات الإدارية و السياسية للدولة بالشكل الذي يقوي العلاقة بينهما و يمنع انتشار ممارسات الفساد[3].

رابعا : شروط الشفافية:

من بين الشروط التي يجب توافرها في أي معلومة أو إجراء يتصف بالشفافية يجب:

– أن تكون الشفافية في الوقت المناسب، حيث أن الشفافية المتأخرة تكون عادة لا قيمة لها ويعلن عنها أحيان لاستيفاء الشكل فقط وكمثال على ذلك ميزانيات الشركات التي تنشر بعد أشهر أو سنوات من إغفالها.

– أن تتاح الشفافية لكافة الجهات في ذات الوقت.

– أن تكون شارحة نفسها لنفسها دون غموض فقد تقوم بعض الشركات بنشر قوائمها المالية بالصحف استيفاء للشكل القانوني بدون مرافقتها أو بدون تقرير محافظ الحسابات.

–كما أنه لا يجب أن تخل الشفافية بالمبادئ العامة للحفاظ على بعض المعلومات ذات الصلة بسرية العمل.

1- Catharina Lindstedt & Daniel Naurin. " Transparency Against Corruption: A Cross-Country Analysis" (Paper prepared for the " 20th World Congress of the International Political Science Association (IPSA)", Fukuoka, Japan, July 9-13, 2006) , p p 9-10 .

2- علي بن فايز الجنحي،" مكافحة الفساد من منظور إعلامي"(ورقة بحث مقدمة في الملتقى العربي الدولي: " لمكافحة الفساد"، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003) ، ص 12 .

3- بيتينا بيترز، " دور وسائل الإعلام: تغطية أو كشف الفساد "، تم تصفح الموقع يوم 2010/05/20 على الساعة 10:25.
www.mafhoum.com/press4/131S54.pdf

– أن يعقب الشفافية مساءلة فالشفافية في حد ذاتها ليست غاية بل وسيلة لإظهار الأخطاء والاقتصاص من مرتكبيها وذلك بالطبع في إطار الوسائل القانونية المنظمة لذلك .

و يجب أن تكون المعلومات وثيقة الصلة لأنها تؤثر عل القرارات الاقتصادية للمستخدمين عن طريق مساعدتهم على تقييم الأحداث الماضية والحاضرة والمستقبلية أو تأكيد أو تصحيح التقييمات الماضية وتتحدد وثاقة صلة المعلومات من خلال طبيعتها وجودتها من ناحية الأهمية النسبية[1] .

خامسا: الركائز التي تقوم عليها الشفافية الإدارية:

وهناك عدة أساليب وإجراءات لتحسين رفع مستوى الشفافية في أداء الوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية في مجتمع ما، من بينها :

- إعادة تنظيم الجهاز الحكومي من خلال تطبيق الهندرة الإدارية :

تلعب التنمية الإدارية دورا بارزا في تفعل الشفافية، و الهندرة الإدارية تعني إعادة صياغة الإجراءات و القوانين و الأنظمة و أساليب العمل من جديد بحيث تكون على درجة عالية من الشفافية و الوضوح لوضع حدود للانحرافات الإدارية. كما تعتبر الشفافية إحدى المتطلبات الهامة في تحقيق الهندرة الإدارية فالهندرة هي التغيير الشامل في مجالات التكنولوجيا و أساليب العمل و الهياكل التنظيمية، فهي تعني ذلك الانتباه الحذر و الحاد في الفجوة التنظيمية بين التنظيمات القائمة فيما يتعلق بمستويات الأداء و الإنتاج من خلال العمل على تطوير و تحديث أساليب العمل بشكل يساعد على إحداث طفرة في الأداء خلال فترة زمنية قصيرة، و هو ما يعزز من تطبيق الشفافية في الإجراءات و القوانين و الأنظمة للحد من الفساد الإداري . و الهندرة الإدارية تعمل على تعزيز الثقة بين المواطنين و أجهزة الإدارة العامة من خلال شفافية الإجراءات المتبعة بعد إتمام عملية الهندرة الإدارية و تطبيقها الفعلي الأمر الذي يساعد في الأخير على التنمية الإدارية التي تقلل من فرص انتشار المظاهر المختلفة للفساد لأنها تتطلب القضاء على أسباب حدوثه .

- تطوير القوانين و الأنظمة:

إن عدم تطوير القوانين و الأنظمة المعمول بها داخل التنظيمات الإدارية يعتبر من معوقات التنمية الإدارية و السبب الرئيسي في انتشار بعض مظاهر الفساد كالرشوة و الابتزاز، فتعقيد الإجراءات و قدم الأنظمة و القوانين و غموضها و عدم توفر الشفافية بها يصعب من إمكانية تحقيق تطور و تنمية إدارية.

- تنمية و تطوير الموظفين:

إن العمل على تطوير و تنمية الموارد البشرية يعتبر من أهم عناصر التنمية الإدارية التي تحقق الشفافية، لاعتمادها على ما يتوفر للمواطنين من خبرات و مهارات و كفاءات، و من بين وسائل تطوير الموارد البشرية ما يلي:

1- بوضياف، مرجع سابق، ص 4

– تطبيق المعايير العلمية في سياسات الاختيار و التعيين.

–تكثيف برامج التعليم الشاملة.

– تطبيق أنظمة حوافز على درجة عالية م الكفاءة و الفعالية .

–العمل على تطبيق المفاهيم الإدارية الحديثة

–الاستمرار في تقييم أداء العاملين وفقا لمعايير علمية .

- تطوير الهياكل التنظيمية و إجراءات العمل :

إن تطوير الهياكل بما يجعلها مرنة في التفاعل مع المتغيرات البيئية من مقومات الشفافية، ويتضمن ذلك تطوير الإجراءات و العاملين لتتماشى مع العملية الإدارية في إطار التوازن التنظيمي، من خلال تحديد الواجبات و المسؤوليات و الصلاحيات للموظفين و الاهتمام بوجود خرائط تنظيمية و أدلة تنظيمية واضحة و خرائط سير الإجراءات لضمان توافر الشفافية الإدارية في التنظيم[1] .

سادسا: العقبات التي تواجه الشفافية الإدارية:

هناك العديد من المشاكل التي تعيق جهود الشفافية الإدارية من بينها:

– صعوبة تحديد الأهداف المراد تحقيقها لأن كثرة الأهداف و تداخلها يصعب من تحديد أولويات التنفيذ الأمر الذي يسبب إعاقة الشفافية .

– الاستمرار في تطبيق الأنظمة القديمة و الروتين و التعقيد في الإجراءات يشكل عائقا في وجه الشفافية الادارية لذلك يجب القيام بالإصلاح الاداري و التطوير لجميع العمليات الادارية قبل البدء بتنفيذ الشفافية في الادارة .

– إن الفوضى و الازدواجية في عمليات التحديث و التطوير تؤدي إلى بعثرة الجهود و ضياع التنسيق بين أجهزة الإدارة [2].

سابعا: الشفافية في ظل الحكومة الإلكترونية:

من بين الوسائل المتطورة الكثيرة لمكافحة الفساد سلّطت الأضواء مؤخرا على الحكومة الالكترونية، حيث تُستخدم تكنولوجيا الاتصالات مثل الانترنت والهواتف النقالة لتحسين وتطوير سير أعمال الحكومة ولتمكين أكبر عدد من الناس من حيازة المعلومات. والحكومة الالكترونية تشمل نشر المعلومات على

1– الصيرفي، مرجع سابق،ص ص . 232–233 .

2– B Peter Rosendorff & James Raymond Vreeland , " Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency " , p p 25–26, Seen in December 15 Th 2010 at 15:00. www-bcf.usc.edu/~bpeter/papers/BPRJRV.pdf.

موقع من مواقع الانترنت حيث يمكن للمواطنين أن يحصلوا على طلبات لخدمات حكومية متنوعة . وتتضمّن أيضا تسلّم الخدمات فعليا كتقديم وتسجيل بيان الضرائب وتجديد الرخص .

في البلدان المتقدمة، تقدّم هذه الخدمات على شكل الخدمات الذاتية من خلال الانترنت وغالبا عبر مداخل تعدّ نقطة التواصل الوحيدة بين المواطن ودوائر متعددة الأنواع والأًصناف، بينما في البلدان النامية فإن العدّادات الخدماتية الفورية على الكومبيوتر قد تعمل في دائرة تقدم خدمات مرتبطة بها فقط، وفي بعض الدول، تم إنشاء مراكز خدماتية للمواطنين في مواقع أو أماكن ملائمة حيث يمكن للمواطنين الحصول على خدمات فورية لدوائر عدة .وهذه العدّادات تدار إما بواسطة عمّال تابعين للدوائر الخاصة أو للدوائر الحكومية حيث أن الشعب لا يتعامل مباشرة مع آلات الكومبيوتر، كما يتم التعامل بمبالغ كبيرة مدفوعة من المال بواسطة وسائل تقليدية مما ينقص من فرص حصول الموظفين على الرشاوى و العمولات مقابل الخدمات التي أصبحت الآلات تقدمها في وقت أسرع و بسهولة أكبر .

إن الفوائد من تسليم الخدمات بواسطة الكومبيوتر تشمل الملاءمة من حيث المكان والزمان (مع أوقات أقصر للانتظار) كما من الممكن أن تتسبّب أجهزة الحكومة الالكترونية في الانطلاق نحو شفافية أكبر وفسادٍ اداري أقل [1] .

المطلب الثاني: المشاركة المجتمعية

إن الحوكمة المحلية كما سبق الذكر، تتضمن عدة فواعل رسمية كالحكومة المركزية و القطاع العام و غير رسمية كمنظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص. هذه الفواعل غير الرسمية تشارك إلى جانب نظيرها الرسمية في تسيير الشأن المحلي، و هو ما دفع بعض المفكرين إلى تسمية هذا النمط بالحوكمة التشاركية نظرا لأهمية المشاركة كمحور رئيس لعملية الحوكمة المحلية . و كغيرها من مبادئ الحوكمة المحلية يمكن للمشاركة أن تلعب دورا مهما في محاربة الفساد بمختلف أشكاله على المستوى المحلي، و هو ما سنوضحه في هذا المطلب .

أولا : الرقابة المجتمعية على أعمال القطاع العام :

تُعرف الرقابة بشكل عام على أنها " مجموع السلطات المحددة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة و ضمان حقوق المواطنين من التعسف". وهي رقابة تؤدي إلى التوفيق بين استقلالية الجماعات المحلية و الاعتبارات الخاصة بما يتوافق و المصلحة

1- حمد محمود مكاوي، " محو الأمية المعلوماتية" (ورقة مقدمة لمؤتمر: " حرية تداول المعلومات في مصر – المعلومات حق لكل مواطن – " ، مكتبة الإسكندرية، 7-9فيفري 2006)، ص ص 26 -30 .

العامة التي تحق أهداف سياسية إدارية و مالية وتجدر الإشارة أن الأمم المتحدة قد أعدت تقريرا حول إصلاح الحكم المحلي أوضحت فيه الأهداف المتوخاة من الرقابة :

- تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل وحدات الحكم المحلي .
- التحقق من إتباع و تطبيق انسب و أحسن الوسائل في إدارة عمليات و أنشطة وحدات الحكم المحلي سواء بالنسبة لإدارة الداخلية أو بالنسبة لعلاقة مع الأجهزة و المؤسسات الأخرى
- تحقيق أقصى قدر من التكامل في إدارة برامج التنمية المحلية و الوطنية .
- حماية المواطنين من تعسف السلطة الإدارية على المستوى المحلي[1] .

فانطلاقا من فكرة أن المجالس المحلية موجودة لخدمة المواطنين المحليين و تلبية حاجياتهم، وفضلا عن كون المواطن المحلي هو الذي يتحمل الجزء الأكبر من موارد هذه المجالس من خلال الضرائب التي يدفعها، و بالتالي من حق سكان الوحدة المحلية أن يمارسوا نوعا من الرقابة على أعمال المجلس المحلي الذي انتخبوا أعضاءه ليتأكدوا من حسن سير الإعمال و عدم تقصير المجالس في مهمتها .

و يمارس المواطنون المحليون الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء المنتخبين فيها بالأعمال الموكلة إليهم بكفاية و فعالية و تختلف صورة هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول . ففي أمريكا و ايطاليا يمكن لسكان الوحدة المحلية قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها أما في فرنسا فيمكنهم تعديل حدود المجلس المحلي، و في و.م.أ يكون للسكان المحليين القدرة على عزل الأعضاء المنتخبين إذا ما ثبت عجزهم أو تورطهم في الفساد .

و قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي و وجوب إعلان نتائجها و عرض جداول أعمالها قبل عقدها. و كذلك حق السكان في تقديم الشكاوى و الانتقادات و الاقتراحات للمجلس المحلي أو تبليغ السلطات المركزية عبر الآليات التي تنشئها هذه الأخيرة لهذا الغرض أو عبر وسائل الإعلام المختلفة [2] .

<u>**ثانيا : الانتقال من الرقابة المجتمعية إلى المشاركة المجتمعية :**</u>

إن ظهور الفواعل المجتمعية التي تساعد القطاع العام على أداء مهامه في إطار الحوكمة المحلية أدى إلى ظهور نمط جديد من الرقابة أكثر فعالية و مرونة و مردودية هي المشاركة المجتمعية، التي تعددت تعريفاتها .

1- أحمد بن عيسى، " الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد " (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص 4.

2- الخلايلة، مرجع سابق، ص 114.

المشاركة المجتمعية هي محصلة الجهود التي يقوم بها المواطنون لمساعدة السلطات الحكومية في تنفيذ و نجاح المشروعات و الأنشطة المختلفة داخل مجتمعاتهم المحلية ؛ أو أنها إدراك المواطن لحقيقة قضايا و مشاكل مجتمعه و اشتراكه في البحث عن حلول لها و إبداء الرأي فيما يقترح من قرارات بشأنها ؛ أو عملية إسهام المواطنين تطوعا في أعمال التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل أو غير ذلك .

و هي الجهود المنظمة لزيادة الرقابة على الموارد و المؤسسات في أوضاع و مواقف اجتماعية محددة من قبل جماعات و حركات المحرومين من مثل هذه الرقابة. إن المشاركة في ظل هذا التعريف تؤدي إلى المزيد من الرقابة بواسطة الفئات المحرومة من المواطنين المحليين على الأوضاع المعيشية الخاصة بهم كما أنهم يصبحون قادرين على استغلال الموارد المتاحة لهم لتحسين أوضاعهم .

و يمكن تعريف المشاركة المجتمعية بأنها عبارة عن مجموعة من الأنشطة التطوعية التي يقوم بها المواطنون أما بصفة منفردة أو مشتركة مع الأجهزة الحكومية لتحسين أحوالهم و تحقيق مصالحهم بصفة عامة و شاملة و ذلك إما بدافع ذاتي أو استجابة لمقترحات من خارج المجتمع المحلي، أو أنها إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في صنع و تنفيذ السياسات المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون المؤسسات الحكومية المركزية و المحلية

أما الباحث فيأخذ بالتعريف التالي للمشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة المحلية "***هي العملية التي تتيح لجميع أفراد المجتمع المحلي وجماعاته المؤهلة بموجب القوانين فرصًا للتعبير عن آرائهم في اختيار ممثليهم، ودورًا في إعداد الخطط والمشروعات المحلية وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليه، بشكل مباشر وغير مباشر، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتحسين نوعية حياة السكان وإشباع حاجاتهم بعدالة دون الإضرار بالمصالح القومية*** ".

و عليه فالمشاركة المجتمعية قد تبدأ من القاعدة و تظل على المستوى المحلي أو تتجه إلى القمة و الأجهزة المركزية، و بهذا الشكل يقوم المواطنون المحليون بتحديد الاحتياجات اللازمة لتطوير مجتمعهم و بلورة المشروعات التي تفي بالاستجابة لها و دراسة جدواها و توفير الموارد اللازمة لتنفيذها ثم الشروع في تنفيذها بشكل مستقل أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المحلية و المركزية . و قد تبدأ المشاركة المجتمعية من أعلى (القمة) إلى أسفل حيث تقوم الأجهزة الحكومية المركزية باستطلاع المشروعات المحلية بعد دراسة واقع الوحدة المحلية و احتياجات سكانها، ثم إشراكهم في التنفيذ سواء بتوفير الموارد المادية أو اليد العاملة أو غيرهما [1] .

و تأخذ المشاركة المجتمعية عدة أشكال منها :

1– سميرا محمد عبد الوهاب، " المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لبرنامج شروق". في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، المحرر : جمعة سلوى شعراوي (القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2001)، ص ص 268–269.

• المشاركة النظامية وغير النظامية: و تختلفان في القناة التي يشارك المواطن المحلي من خلالها، فالمشاركة النظامية تنطوي على هي مشاركة المواطنين في أنشطة المؤسسات المختلفة، ويمكن قياسها عن طريق العضوية أو المشاركة في أنشطة المؤسسات بدون عضوية، أما المشاركة الغير نظامية فتتم عبر التفاعلات غير المنظمة بين أفراد المجتمع المحلي .

• المشاركة المباشرة وغير المباشرة : فالمشاركة المباشرة هي مساهمة المواطن في صنع القرار المحلي و إبداء رأيه للهيئات الرسمية دون وسيط، أما المشاركة غير المباشرة فتقتضي اختيار المواطن لممثليه في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب .

ثالثا: مستويات المشاركة الشعبية:

وتتمثل مستويات المشاركة فيما يلي:

• المشاركة في التخطيط : نظرا لكون المواطن أدرى بالمشاكل التي تواجهه يوميا و أقرب إلى احتياجاته من الإداريين – المركزيين و المحليين – و معرفة بخصائص مجتمعه، فإن مشاركته تعتبر ضرورية في مناقشة المشاريع و تحديد الأولويات و ذلك من خلال اللقاءات الدورية مع المسؤولين المحليين لفهم و تشخيص الواقع المحلي خاصة إذا كانوا يتعارفون مسبقا (كما هو الحال في الوحدات المحلية الصغيرة كالقرى)، و يشارك المواطنون في التخطيط بتوفير المعلومات قبل صياغة خطط المشاريع و وضع أطرها العامة مع مناقشتها و تعديلها .

و من بين صور المشاركة المشاركة في هذه المرحلة اللقاءات، الزيارات، الاستطلاعات، الاجتماعات المحدودة، ثم الاجتماعات الموسعة العامة بعد كتابة تقرير الخطة وتوزيعه على المواطنين وإعلانه بشتى الوسائل، حيث يقوم المسؤولون بشرح الخطة وأهدافها ومن ثم مناقشتها وتعديلها قبل إقرارها قانونيًا.

• المشاركة في التنفيذ: يرتبط حجم المشاركة في هذه المرحلة بمدى تلبية الخطط و المشاريع، حيث يقوم المواطنون في الوحدة المحلية بتعبئة مواردهم المادية و البشرية دون توقع وجود فوائد و عوائد مادية او معنوية للأشخاص .

• المشاركة في المتابعة و التقييم و الرقابة: حيث تشكل التغذية الراجعة من قبل المواطنين أسلوب من أساليب الرقابة الشعبية وتقييم المشروعات يتم من خلالها التعرف على مدى كفاءة وفاعلية الأجهزة التنفيذية، وأداة ناجحة لتلافي الأخطاء والانحرافات، وتصحيح مسار المشروعات العامة.

و تأخذ عدة صور من بينها تقديم الاقتراحات و الطلبات و الاعتراضات المتعلقة بأداء المسؤولين المحليين و عقد جلسات عامة لمعرفة اراء المواطنين في ذلك و القيام باستقصاء للرأي حول رضى المواطنين على أداء جهاز معين او نوعية الخدمات التي تقدم لهم [1].

---

1 – نفس المرجع السابق ، ص 272– 277 .

رابعا : وسائل المشاركة المجتمعية محليا :

تتنوع بين تقليدية و حديثة:

1. الوسائل التقليدية للمشاركة المجتمعية في الوحدات المحلية :

تتفاوت المجتمعات المحلية في وسائل المشاركة المجتمعية، ومن أبرز وسائل المشاركة الأساسية في الوحدات المحلية ما يلي:

- الانتخابات :قيام المواطنين بانتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

- حضور اجتماعات وجلسات المجالس المحلية :حق المواطنين ووسائل الإعلام في حضور اجتماعات المجالس المحلية ووجوب وجود جلسات خاصة لسماع آراء المواطنين.

- اللجان الخاصة :تستخدم كأداة فحص ومراجعة للسياسة المحلية في مجال وظيفي محدد للمجالس المحلية مثل لجنة تخطيط استعمالات الأرض، لجنة السلامة والصحة.

- الاتصالات الشخصية :تتم ما بين المواطنين وأعضاء المجالس المحلية من خلال الهاتف أو المقابلات الشخصية.

- الشكاوي والاعتراض :تتطلب إعلام المواطنين عن المشاريع والخطط بشكل مسبق وتيسير حصول المواطنين على المعلومات وحقهم في الاعتراض على قرارات المجالس المحلية.

- المظاهرات : وسيلة من وسائل التعبير عن حاجات ورغبات ومواقف السكان خاصة في المدن الكبيرة تجاه قضايا معينة [1].

2. وسائل متطورة للمشاركة المجتمعية :

- **مجالس الأحياء:** حيث يكون لكل حي مجلس يجمع سكانه يقوم بإعداد البرامج و المشاركة مع السلطات حول مختلف القضايا خاصة فيما يتعلق بالاستثمارات المحلية و المياه و البيئة...الخ

---

1 – تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، " المشاركة الشعبية في التخطيط وإعداد الموازنات"، موقع تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، ص ص 10-11، تم تصفح الموقع يوم 15 ديسمبر 2011 على الساعة15:30.

http://www.pbcoalition.com/download/al%20mosharakah%20al%20sha3beyah%20fe%20al%20ta5tetet%204%20.pdf

– **مجالس الشباب:** وتتعلق أساسا بالمستفيدين من مرافق معينة الذين يجتمعون في شكل ورشات للمناقشة و الحوار و إبداء آراءهم و توصياتهم حول موضوعات معينة محلية.

– **لجان المواطنين:** موجودة في عدة دول كألمانيا و انجلترا وهي تتمثل في لجنة تتكون من عدد معين من المواطنين المختارين عن طريق القرعة باقتراح من المجتمع المدني لمناقشة مشروع أو قرار أو برنامج معين و تقديم الاقتراحات و قرارهم بخصوصه.

– **ندوات المواطنين:** تسمى أيضا ندوات الإجماع و عرفت في دول أوروبية اسكندنافية كالدنمرك و تتمثل في لقاء عدد من المواطنين للحوار و النقاش المباشر مع الخبراء بعد تحضير معمق ومطول لموضوع الندوة خاصة على المستوى المحلي.

– **النقاش العام:** يكون من خلال لجنة وطنية مستقلة تقرر فتح النقاش حول موضوعات محلية أو جهوية تتعلق بخيارات سياسية هامة و هذا ما هو معمول به في فرنسا.

– **شبكة انترنت المحلية:** تتوفر في الأحياء وتجمع بين السكان و المصالح العامة والمرافق و هي وسيلة حوار دائم بين المواطنين والسلطات المحلية، وهذه المصالح يجب أن تكون لها مواقع تحت تصرف المواطنين.

كما توجد آليات رقابة تتوفر لدى المواطنين و يكون لها دور أساس في تسيير الجماعات المحلية كمنتديات الحوار و المجالس الاستشارية و الاستفتاء المحلي[1] .

6. **<u>متطلبات المشاركة المجتمعية محليا:</u>**

و تقتضي تنمية هذه المشاركة و إزالة الفجوة بين المواطن و المجلس الذي يمثله :

– إنشاء جهاز للعلاقات العامة في المجالس المحلية يتكفل بإعداد و تنفيذ برامج التوعية للمواطنين عبر وسائل الإعلام المناسبة لشرح مزايا المشاريع التي يتقرر تنفيذها و الاستفادة من أراءهم مما يساعد على كسب تأييدهم لهذه المشروعات و محافظتهم عليها في المستقبل، كما يعنى هذا الجهاز بالوقوف على حاجات السكان و استطلاع الرأي العام و استفتاؤه بأساليب متعددة و التوسع في إنشاء صناديق الاقتراحات و إصدار النشرات الدورية و عقد اللقاءات لتحقيق الاتصال فيما بين المجالس المحلية و السكان و كذلك النقابات و منظمات القطاع الخاص لضمان مبدأ التعاون و المشاركة الفعالة .

– إيجاد تشريعات تحث على المشاركة المجتمعية : فإذا كانت الدول الأوروبية قد خطت خطوات جبارة في هذا المجال فان التجربة الأردنية تعتبر رائدة في البلدان العربية حيث صدر قانون المؤسسات التطوعية لإعمار المدن عام 1982 الذي ينظم قيام مؤسسات تطوعية في المدن الأردنية للمساهمة في

1– بن عيسى، مرجع سابق، ص 8. .

اعمارها . حيث أجاز القانون أن يتقدم ثلاثون شخصا فكثر بطلب إلى وزير الشؤون البلدية لإنشاء مؤسسة في مدينتهم فيقوم الوزير برفع الطلب مقرونا بتوصياته إلى مجلس الوزراء الذي يملك صلاحية إنشاء المؤسسة. و قد بين المشرع الأردني أن المؤسسة لا تهدف للربح و إنما ينحصر عملها في تطوير الخدمات الأساسية العامة اللازمة للمدينة و نشر الوعي التطوعي و إقامة المشاريع النافعة و تقديم العون المادي و الفني و الإداري للبلدية و تقديم اللوازم و المعدات و التجهيزات[1].

خامسا: معوقات المشاركة المجتمعية:

– **المصادرة الانتخابية:** إذا كان الانتخاب هو الوسيلة المواطن لاختيار نوابه و ممثليه و تفويض السلطة إليهم ،فإنه لم يعد يؤدي هذا الدور بشكل مرض لأسباب متعددة أبرزها أن النواب في حقيقة الأمر ليسوا سوى منتخبين من طرف مواطنين بل معينين حيث أن المواطن لا يختار نائبه بل يصوت لشخص أو قائمة معينة مسبقا من طرف أجهزة غير منتخبة شعبيا مما يعدم لديه الرقابة المبدئية في اختيار من يمثله لتسيير الجماعات المحلية التي تشكل نواة مصالحة .

– **التعددية الحزبية:** على الرغم من أن التعددية الحزبية تشكل إطارا واسعا للتمثيل الشعبي عكس الحزب الواحد الذي يكون فيه الاحتكار من طرف جماعة معينة ،إلا أن كثرة الأحزاب تجعل عملية الرقابة غير مجدية لكون أنها تتعرض للضغوط من طرف أعضائها الذين يتجمعون تدريجيا في شكل لوبيات و أصحاب نفوذ يصعب التأثير عليهم لكونهم يمررون قرارات بما يتوافق مع مصالحهم دون مراعاة لمصالح المواطنين و دون ممارسة الرقابة الموكلة لهم من طرف منتخبيهم.

– **ضعف المجتمع المدني:** إن الرقابة المتوخاة من الجماعات المحلية لا جدوى منها في ظل انعدام الإطار التشريعي الذي يحكم علاقتها مع الجماعات المحلية و عدم وجد الاستعداد اللازم من الهيئات المحلية كإطار لا مركزي لقبول فكرة الرقابة منها وتوسيع دائرة رقابة المواطن على أعمالها.

إن أساس وقوام الرقابة الشعبية هو المجتمع المدني لكونه الطرف الذي يستطيع تأطير المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة و توفير الطر و الإمكانيات المختلفة لهذا غرض ،ويشترط أن يكون مستقلا غير أن هذا الشرط غير موجود لان اغلب الجمعيات و مؤسسات المجتمع المدني من إنشاء السلة سواء المركزية أو غير المركزية وكثيرا ما تعبر عن منبر رؤسائها وتغيب صوت الأعضاء الآخرين بالإضافة إلى أن معظمها تعمل في إطار ضيق إيديولوجي أو ديني ،كما أن معظم أعضاء المجتمع المدني ليس لهم أية نظرة حول مدى القدرة على الرقابة لأعمال الجماعات المحلية بالإضافة لانعدام العلاقة الوظيفية بينهما.

– **ضعف الأطر والمؤسسات:** إن المؤسسات التقليدية خاصة المجموعات المحلية تتحكم في الأطر و الوسائل المادية التي تتوفر للمواطنين منبر المشاركة في الرقابة و بالتالي فهي تضع على آليات الرقابة

1 – تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، مرجع سابق، ص 7.

الشعبية بحيث تصبح ذات طابع استشاري لا أكثر. و تعمل المصالح التقنية و الفنية للجماعات المحلية و غيرها على توجيه المواطنين و رفض أراءهم بحجة عدم وجود الخبرة و الكفاءة. كما أن ورغم وجود آليات الرقابة التي هي موجودة و التي تمكن من مشاركة المواطنين من خلال الحوار و إبداء الآراء والاقتراحات لكن ليس لها علاقة حاسمة و مباشرة على مصدر اتخاذ القرار في نهاية المطاف بشكل مؤكد .

و يرى البعض أن الرقابة الشعبية ليس لها أهمية في ظل الممارسة الواقعية كون أن هذه الرقابة لا ترقى إلى أن تصبح كمثيلتها التي تمارسها السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)،و التي لها إطار قانوني واضح كما أنها تؤدي إلى التقليل من التمثيل داخل الجماعات المحلية كون أن المنتخبين يغبرون عن إرادة الشعب[1] .

خامسا : أهمية المشاركة المجتمعية على المستوى المحلي:

يعتبر اهتمام المواطنين و إشراكهم في أعمال الإدارة المحلية أمرا ضروريا لنجاح برامج التنمية و مشروعاتها فبالمشاركة المجتمعية يمكن توفير الدعم المادي و المعنوي للمشاريع و توفير سبل نجاحها كالتالي:

– تبرز أهمية المشاركة المجتمعية في ظل تبني معظم دول العالم للامركزية بأنواعها، واعتماد أسلوب التخطيط من أسفل إلى أعلى لأغراض تنموية.

– تعمل على تمكين و تأهيل القوى المجتمعية على التعامل مع المشاكل التي تواجهه عبر التعاون و الحوار فيما بينها.

– تؤدي المشاركة المجتمعية إلى زيادة تقبل السكان المحليين و تأييدهم للمشاريع التي شاركوا في التخطيط لها و تحفزهم على مساندتها و تنفيذها و الحفاظ عليها .

– تنظم السكان في هيئات أهلية محلية تساند الهيئات الحكومية في جهودها لتلبية احتياجات السكان المحلية وترتيب أولوياتهم.

– تمثل استراتيجية مهمة للتنمية المستدامة، حيث ترفع كفاءة استخدام الموارد، وتصبح الخدمات المقدمة أكثر تلبية لحاجات السكان، وترتفع فاعلية إدارة أنظمة البيئة، النفايات، النقل، الصحة العامة في ظل المشاركة العامة، كما أن تغيير المجتمع لا يتحقق باستخدام القوة بل عن طريق المشاركة وقناعة المواطنين.

– ركيزة أساسية للمخططين، حيث توفر لهم معلومات وفهم أعمق عن القيم والمعارف والخبرات المحلية.

– تعمل على استنهاض المعرفة الضمنية لدى المواطنين وخبراتهم لمواجهة المشكلات المحلية ورفع كفاءة الأجهزة الإدارية المحلية [1] .

1– بن عيسى، مرجع سابق، ص ص 6–7.

المطلب الثالث : المساءلة لتفعيل كفاءة القطاع العام

تُعد المساءلة من أهم الآليات التي تقوم عليها الحوكمة المحلية لأنها تترجم جميع الآليات التي سبق ذكرها ميدانيا، أي أن الإدارة بالشفافية و مشاركة القوى المجتمعية في تسيير الشأن المحلي لا يمكن أن تكون إلا في ظل قدرتها على محاسبة المجالس المحلية المنتخبة على نوعية الخدمات التي تقدمها و مدى التزامها بالقيام بواجباتها[2] .

أولا: مفهوم المساءلة: و من تعريفات المساءلة:

– هي مسؤولية متراكمة حيث أن كل فرد داخل المنظمة الإدارية يعد مسؤولا عن أفعاله و يعتبر المستوى الأعلى مسؤولا عما يصدر منه و ما يصدر عن المستوى الأدنى من أفعال و سلوكيات، بمعنى أن المسؤول الإداري يمكن مساءلته على أفعاله الشخصية كموظف و عن أفعال الموظفين الذي يخضعون لسلطته الإدارية أي أنه يتحمل مسؤولية متراكمة من أسفل إلى أعلى .

– و يقصد أيضا بالمساءلة الالتزام بتقديم تقرير عن مسؤولية موكلة أي أن الأفراد و المنظمات المكلفون بأداء أو أفعال أو نشاطات معينة يتم استجوابهم و تحملهم لمسؤولية انجاز هذه الأفعال و يتم الحكم على هذه المسؤولية أو قياسها من خلال معايير واضحة و معلنة .

– و في الإدارة العامة فالمساءلة تعني التزام المنظمات العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءة و فعالية هذه المنظمات . و في نفس السياق فالمساءلة تعني الوسائل و الآليات و الممارسات التي تستخدمها الحكومات للتأكد من أن نشاط و مخرجات الجهاز الحكومي توافق و تلائم الأهداف و المقاييس الموضوعة له .

و مع ظهور مبادئ التسيير العمومي الجديد القائم على تحديد الأداء المتوقع من المنظمات العامة و من الأشخاص و تحسين أنظمة المعلومات و المتابعة بداخل المنظمات و من خارجها و إيجاد أفضل الطرق للمنافسة في تقديم السلع و الخدمات، مع التركيز على النتائج و انعكاس ذلك طرق التعيين و نظم الحوافز داخل المنظومة؛ تراجعت الآليات التقليدية للمساءلة و القائمة على المدخلات و المعتمدة أساسا على مفهوم الالتزام بالقواعد و القوانين و تطبيق الإجراءات و اللوائح، لصالح المساءلة القائمة على المخرجات أو الأداء و الآثار النهائية لعمل المنظومة الإدارية على البيئة المحيطة بها و مجموعة المواطنين المستفيدين من خدماتها، أي أن المساءلة تصبح متعلقة بمدى تحقيق الأشخاص و المنظومات الإدارية للأهداف التي

1– تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، مرجع سابق، ص3.

2 – Willy McCourt, " Efficiency, Integrity, and Capacity: An Expanded Agenda for Public Management? ", In Performance accountability and combating corruption, editor : Anwar Shah (Washington: The World Bank, 2007), p 33 .

تهدف إليها وظائفهم . لكن الإشكال المطروح حاليا هو أن الحد من الأحكام و القواعد بهدف الحصول على بدائل جديدة و زيادة حرية التصرف للموظف يتيح مجالا اكبر للخطى و سوء التصرف و في نفس الوقت فان كثرة اللوائح و القواعد قد تؤدي إلى عرقلة العمل و ربما توقفه حيث يمتنع الموظفون الحكوميون عن اتخاذ المبادرات إيثارا للسلامة و رغبة في عدم ارتكاب أخطاء قد يحاسبون عليها . و هكذا فان إتباع منهج إداري مبني على النتائج قد لا يتلاءم مع آلية إلزام صارمة، و بالتالي فنظم و آليات المساءلة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الأولويات و العلاقات الجديدة في الإدارة بحيث التوصل إلى موازنة بين آليات إلزام كافية لردع الفساد و أيضا غرس مستويات سلوكية عالية و نظم أخلاقيات تعتمد على الثقة و النزاهة بما يتفق مع نظريات الإدارة الحديثة .

و بما يدل على حتمية التغير الحاصل في مفهوم المساءلة صرحت إحدى عضوات البرلمان الكندي : " لسنا محاسبين و مقيدي أرقام في دفاتر و لكن مسؤوليتنا هي التأكد من أن الأموال قد تم إنفاقها كما يجب و ايضا النتائج المتوقعة قد تم تحقيقها " [1] .

ثانيا: أنوا المساءلة:

يتطلب توضيح الأبعاد المختلفة لمفهوم المساءلة التطرق إلى تصنيفاتها المتنوعة، و أهمها:

- المساءلة الرسمية: و تقوم بها السلطات الثلاث للدولة: التشريعية و القضائية و التنفيذية. فالسلطة التشريعية مُمَثلة في البرلمانات المنتخبة تقوم بدور رقابي على السلطة التنفيذية و على أعمال الإدارة العامة ومن أهم أدوات المساءلة التشريعية : السؤال التحقيق، الاستجواب، طلبات الإحاطة، طرح الثقة، طرح موضوع للمناقشة، العرائض و الشكاوى ...إضافة إلى المساءلة المالية من خلال إقرار الموازنة العامة و الحساب الختامي للدولة. في حين تعتمد المساءلة التي تمارسها السلطة القضائية على مبدأ المشروعية بمعنى ضرورة وجود قاعدة عامة تستند عليها التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية، بحيث يكون العمل الإداري متطابقا مع القواعد القانونية المعمول بها. و الأكيد أن وجود جهاز قضائي نزيه و فعال و مستقل يعمل بمقتضى مبادئ أخلاقية و قواعد سلوكية يعزز من نظم المساءلة في أداء الحكومة، لأن استقلالية القضاء عن تأثير و تدخل السلطة التنفيذية يعتبر أمراً ضروريا حتى يتمكن الجهاز القضائي من أداء دوره الرئيسي في ضمان سيادة القانون و تطبيقه على الجميع . أما المساءلة التي تمارسها السلطة التنفيذية فتتمثل في مجموعة الأجهزة المتخصصة التي تعنى بوظيفة المساءلة نفسها و يمكنها أن تلعب دورا في

---

1 – ليلى مصطفى البرادعي، " المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية" ، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، المحرر : سلوى شعراوي جمعة،(للقاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001) ، ص ص 407-408.

بناء و المحافظة على نزاهة و فعالية الحكومة حيث تتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات و البرامج الحكومية التي تنعكس أنشطتها على استقلالية السلطات الثلاث الأخرى .

- المساءلة غير الرسمية : تتمثل في مساءلة المؤسسات غير الحكومية كالأحزاب السياسية و جماعات المصالح و كذلك مساءلة الرأي العام، و هي تتقاطع إلى حد كبير مع المشاركة المجتمعية و الشفافية، لأن مكافحة الفساد محليا و وطنيا و تفعيل دور المواطن في مساءلة المجالس المنتخبة يتطلب إشراكهم أو إشراك ممثليهم في وضع التصورات و الاقتراحات حول موضوع الفساد، و بالتالي فإنه من الضروري إطلاع الممثلين أو ممثليهم على الحقائق و مناقشة السياسات و إبراز أوجه القصور الحكومي . و يمكن للمواطنين المستفيدين من الخدمات مراقبة مستويات و نوعية الخدمة مما يؤدي إلى الانضباط في تقديمها و تحسينها[1] .

و هناك من يصنف المساءلة إلى :

- مساءلة سياسية : و المقصود بها مساءلة المواطنين للهيئات الحكومية المنتخبة عبر عملية الانتخابات الحرة العادلة التي تتيح إمكانيات تغيير ممثلي الشعب في كافة المستويات .
- مساءلة إدارية : و تعني العلاقات الرأسية بداخل الجهاز الإداري أو النظام البيروقراطي و ما يشتمل عليه من تحديد للأدوار و المسؤوليات و النظم و القوانين و اللوائح التي تتيح قياس الأداء الإداري .
- مساءلة مالية: و يقصد بها توضيح طريقة تخصيص و إنفاق الأموال و الممتلكات و الأصول العامة طبقا للقواعد و النظم و المبادئ المحاسبية المعمول بها.

من جانب آخر، و في ظل تعدد الأنظمة السياسية تصنَف المساءلة إلى :

- مساءلة ديمقراطية : يطبق هذا النمط في الدول الديمقراطية التي تكون فيها الحكومة (وزارات و أجهزة إدارية) مسؤولة أمام القيادة السياسية للدولة عن أفعالها و أدائها، فالوزراء مسؤولون أمام البرلمانات و الموظفون مسؤولون أمام إداراتهم. و تتم المساءلة بناء على ذلك على المستوى الكلي الماكرو لصعوبة مراقبة كل مسؤول على جميع الموظفين الذين يندرجون تحت سلطته الإدارية . و من بين آليات المساءلة الديمقراطية: الأسئلة و الاستجوابات الموجهة من البرلمانيين إلى الوزراء و المراجعات القانونية الدورية

---

1 – Phillip Anthony O'hara, International Encyclopedia of public policy, Volume 3 (Australia: Gperu, 2009), p p 5-8.

على المصروفات العامة، و عليه ينوب القادة السياسيون و أعضاء المجالس البرلمانية عن المواطنين في القيام بعملية المساءلة.

- مساءلة قانونية : يختص هذا النمط بمساءلة وحدات و أفراد الخدمة المدنية المسؤولين عن إنتاج و تقديم الخدمات العامة . و تقوم المساءلة القانونية على حصول المواطنين على المعلومات المتعلقة بأداء الهيئات العامة من طرف الحكومة نفسها لمحاسبة الموظفين العموميين، و قدرتهم على مقاضاتهم في حالة التعدي على المصلحة العامة، و لا يمكن تطبيق هذا النمط دون وجود جمهور متعلم و نظام سياسي ديمقراطي.
- مساءلة مهنية: ظهر هذا النمط من المساءلة كنتيجة للتوسع في مجالات الخدمات العامة و ما انجر عنه من ازدياد الحاجة لوجود خبرة فنية ليس فقط في إنتاج و تقديم الخدمة و لكن أيضا في مساءلة القطاع العام الذي يقدم تلك الخدمات. و تستعمل المساءلة المهنية على النطاق الميكرو لخدمات بعينها[1].

ثالثا : أهمية المساءلة في مكافحة الفساد :

تعتبر المساءلة من الآليات الفعالة لمكافحة الفساد في المجالس المحلية، لأنها تدعم وجود الوعي السياسي للمواطنين المحليين و تزيد من الديمقراطية و الحوكمة المحلية التي تعتبر ركنا من أركانها . فقد أثبتت الدراسات أن هناك علاقة طردية بين الديمقراطية و مكافحة الفساد السياسي، بحيث نجد أنه كلما ازدادت ديمقراطية النظام السياسي كلما ازداد الاهتمام بمكافحة الفساد و كلما اتصف بالتسلطية قل الاهتمام بالتصدي للفساد .

من جانب آخر فان المساءلة تدعم شرعية المجالس المنتخبة محليا و ممارساتها ويزيد من مشروعيتها و مصداقية ما تقوم به لدى المواطنين من جهة، و تزيد من ولاء المواطن للدولة و الوحدة المحلية من خلال زيادة إحساسه بمشاركته في تقييم أداء أجهزتها الإدارية[2].

---

1 – البرادعي، مرجع سابق، ص ص 411-413.

2 –Mansur Lubabah Kwanbo ," Corruption and local governance: the role of behavioral accounting for effective service delivery " : Seen in 27/03/2010 at 15 : 15 http://ssrn.com/abstract=1322250

المبحث الرابع: دور الفواعل غير الرسمية في مكافحة الفساد

إن خصوصية الحوكمة المحلية كنظام إداري هي تعدد فواعلها و تنوعها بين ما هو رسمي كالحكومات المركزية الهيئات المحلية و ما هو غر رسمي أي غير تابع للجهات الحكومية كالقطاع الخاص و رجال الأعمال و الجمعيات الأهلية و منظمات المجتمع المدني، و تكمن أهمية هذا التنوع في تجنب الاختلالات التي قد تطرأ جراء احتكار الفواعل الرسمية للمبادرة في عملية مكافحة الفساد، فالمجتمع المدني و القطاع الخاص يمكنهما القيام بذلك عبر ممارستهما لمختلف مبادئ الحوكمة المحلية و بالتالي القيام بدور فعال في مكافحة الفساد خاصة في ظل غياب إرادة سياسية من طرف السلطة في الدول المعنية بهده الظاهرة . و هو ما سنبينه في هدا المبحث.

المطلب الأول: دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد

رغم أن ظاهرة المجتمع المدني لم تحظ بالاهتمام في الدراسات الأكاديمية إلا مؤخرا خاصة بعد الانتفاضة العمالية لنقابة تضامن بولونيا سنة 1980، إلا أن المجتمع المدني كمفهوم يتميز بالطبيعة التاريخية و عمق استخدامه فكريا منذ عصر النهضة الأوروبية مع تباين المحتوى المعرفي من فترة إلى أخرى و من مفكر و تيار فكري إلى آخر . و في هذا السياق مثلا نجد أن مفهوم المجتمع المدني يتميز بالتنوع الظاهرتي و الميوعة الاصطلاحية، و فيما يلي مجموعة من التعريفات التي تناولته .

أولا: مفهوم المجتمع المدني:

اعتبره Locke هيكلة موحدة و قائمة على قانون مشترك و فضاء للتقاضي قادر على إصدار الإحكام القانونية و معاقبة المجرمين...هذا هو التفاعل هو في إطار المجتمع المدني و إن لم يكن كذلك فهو مازال يعيش في حالة الطبيعة. في حين اعتبر Adam Smith المجتمع المدني هو اقتصاد تجاري و تقاسم العمل مع الإقرار بالحاجة للتعاون و المساعدة المتبادلة، إنه منطق قائم على المبادرة و الحاجة المشتركة للإنسان و المجتمع . بينما ذهب Hegel إلى اعتبار المجتمع المدني موافقا لمبدأ الحرية التي يجب أن تلتزم بقواعد اجتماعية ذات طبيعة أخلاقية لامتصاص أسباب الاستقرار الاجتماعي و السياسي. و على عكسه يرى Karl Marx أن المجتمع المدني تعبير فعلي عن حراك طبقي برجوازي لا يخدم مصالح البروليتاريا مما يوجب تطوير مجتمع سياسي في إطار موحد (ديكتاتورية البروليتاريا) . و مما سبق نرى بأن كل مفكر يحاول أن يدلل على المجتمع المدني وفق خلفيته الفكرية و الأدوات المنهجية و المجال الذي ينتمي إليه و الهدف العلمي الذي يصبو إليه. أما في الفكر السياسي المعاصر فهناك طرحان رئيسان لمفهوم المجتمع المدني[1] :

---

1 – امحند برقوق." دور المجتمع المدن في ترقية الحكم الراشد: مقاربة في الحسبة الديمقراطية " ، ص ص 2–3، الموقع الشخصي، تم تصفح الموقع يوم 2010/05/20 على الساعة 20:35،

- المقاربة الكلية لـ Ernest Gellner الذي يقدم طرحا كلي يعتبر فيه المجتمع المدني تعبيرا فعليا عن الذي تكون فيه الدولة و الاقتصاد منفصلين و أين تلعب الدولة دورها في تنظيم الحياة العامة و تكون مراقبة من بعض المؤسسات ذات الوظيفة الاقتصادية مع تطور الإدراك السياسي الواقعي مما يلغي أي إمكانية لبروز أي حركية للهيمنة الإيديولوجية .
- المقاربة الجزئية التي وضعها Charles Taylor فتقدم ثلاث تصورات حول المجتمع المدني:

– بالمعنى الجزئي فان المجتمع المدني يقصد به مجموعة الجمعيات المستقلة كالعائلة و جماعات المصالح التي لا تقع تحت وصاية الدولة.

– بالمعنى الوظيفي فإن المجتمع المدني يوجد عندما يكون المجتمع ككل قادرا على بناء و تنسيق نشاطاته حول الجمعيات المستقلة و المبادرة في مجالات و اختصاصات وظيفية بعينها كالبيئة أو الثقافة.. بالمعنى الشامل و يقصد بها مجمل الجمعيات التي بإمكانها التوجيه الفعلي لسياسات الدولة.

و نظرا لتعدد التعريفات و تنوعها يأخذ الباحث بالتعريف التالي: " **المجتمع المدني هو مجمل الجمعيات الوظيفية و غير السياسية النشطة و المبادرة و المستقلة و الهادفة لتحقيق الصالح العام في مجتمع أو مجموعة من المجتمعات** " [1] .

<u>ثانيا: أهمية المجتمع المدني المحلي في مكافحة الفساد في المجالس المنتخبة:</u>

يمكن للمجتمع المدني المحلي مكافحة الفساد عبر القنوات التالية:

أ.**<u>التوعية</u>** : يمكن لجمعيات المجتمع المدني الموجودة في الوحدات المحلية القيام بدور فاعل في رفع الوعي العام حول ظاهرة الفساد و مخاطرها، و تعزيز مبادئ الشفافية و المساءلة و النزاهة و جعلها أساسا للتفاعلات المتبادلة بين المواطن المحلي و الأجهزة الإدارية المحلية المختلفة و من بينها المجلس المنتخب، و لا يتحقق ذلك إلا بتطبيق الخطوات التالية :

– محاولة الإبقاء على مكافحة الفساد كمحور اهتمام المواطن المحلي، لترسيخ قيم أخلاقية معارضة للمظاهر المختلفة له و بناء رفض اجتماعي واع بمخاطره، و المساهمة في تغيير الأنماط الاجتماعية السائدة التي تتقبل هذه الظاهرة.

– عقد الندوات الفكرية و الأكاديمية حول مفهوم الفساد و مظاهره المتجددة و سبل الحد منه، على مستوى الوحدات المحلية، و بناء شبكات العلاقات بالمنظمات و الخبراء الرواد في مكافحة الظاهرة، فضلا عن القيام بالدراسات المتعلقة بظاهرة الفساد محليا و وضعها في متناول الجمهور.

---

http://berkouk-mhand.yolasite.com/resources.ترقية%20في%20المدني%20%20المجتمع%20دور/doc

1- نفس المرجع السابق، ص .4.

– القيام بجهود إعلامية واسعة و مستمرة حول قضايا الفساد، عبر نشر المعلومات المتعلقة به عبر وسائل الإعلام لتمكين المواطن من الاطلاع على خلفياته و الدفع به للمشاركة في محاربته و تنمية الإحساس بالمواطنة لدى المواطن المحلي .

– محاولة إرساء الثقافة المدنية عن طريق الدورات التدريبية و التعليمية لأنها تمثل آلية فعالة لمكافحة الفساد، لأن وعي المواطن بأضرار هذا الأخير عليه و على البناء الاجتماعي و الأجهزة الإدارية المحلية و على الدولة نفسها يجعله يبتعد عن ممارسة المظاهر المختلفة للفساد.

– تحريك قضايا الفساد ضد المتورطين فيه، لمنع انتشاره و تفشيه في المجتمع و الحد من ظاهرة اللاعقاب.

– استقطاب و تجنيد الفئات المستقلة و النخب الفاعلة محليا كالصحفيين و رجال الأعمال و الأكاديميين في بناء نظم نزاهة محلية، لأن المكانة الاجتماعية و المناصب التي يشغلها هؤلاء بإمكانها التأثير على المواطن المحلي و الموظفين العموميين ايجابيا من خلال تعزيز القيم المناهضة للفساد .

– توعية المواطن المحلي بالقوانين التي تسير تعاملاته مع الأجهزة الإدارية المحلية و توضيح مضامينها لتفادي الاستغلال السلبي لجهل المواطن بها من طرف الموظفين العموميين، إضافة إلى تعريف الجمهور بالآليات القانونية التي تمكنه من التصدي لمظاهر الفساد [1] .

ب.**<u>الضغط و التعبئة و التأثير</u>** : يؤدي المجتمع المدني دورا حيويا في مكافحة الفساد من خلال التأثير على وضع السياسات العامة و تعبئة و إدارة الموارد التي تعزز المساءلة و شفافية أداء المجالس المحلية للخدمات المكلفة بها، كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية على الأجهزة الإدارية المحلية لما للمجتمع المحل من قدرة على حماية الحقوق و توفير الخدمات الاجتماعية و التوفيق بين المصالح و بذلك يعزز المجتمع المدني من مشاركته في الشؤون العامة و تقوية حكم القانون و محاربة الفساد فهو يؤدي دورا تكميليا لدور الحكومات و ليس بديلا عنها . و يتطلب ذلك :

– الضغط لإقرار قوانين و أنظمة : فقد نجحت المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان في لفت انتباه الرأي العام إلى قضايا الفساد و ساعدت على إحداث إصلاح تنظيمي عن طريق الضغط من اجل سن قوانين توضح الممارسات التي تندرج ضمن مفهوم الفساد و تعاقب المتورطين فيها.

– الضغط على الحكومات و مطالبتها بنشر معلومات حول قضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي لدى فئات المجتمع.

– تنجح مؤسسات المجتمع المدني أحيانا في لعب دور الوسيط بين الحكومة و أجهزتها و مسؤوليها و بين المواطنين، إذ توفر وسائل عملها آليات للمساءلة من جهة و لإيصال شكاوى المواطنين من جهة أخرى .

1– بيتر إيجن. " دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، في <u>الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية</u> (برلين: المنظمة الدولية للشفافية، 1998)، ص 95.

ج.**بناء شبكات محلية و وطنية و إقليمية لمكافحة الفساد:**

لأن نجاح مؤسسات المجتمع المدني المحلي و تمكينها من أداء عملها و تقويتها يتطلب تنسيق جهودها مع نظيرتها في الهيئات المحلية الأخرى داخل الدولة الواحد و حتى خارجها، لأن ذلك يمكنها من الاستفادة من التجارب الأخرى خاصة في مجال محاربة الفساد، و وضع آليات و أطرِ تكفل التبادل المنتظم للمعلومات بينها، و ذلك عبر :

- إنشاء بنوك معلومات على المستوى المحلي و الإقليمي و وضع قواعد بيانات للمنظمات العاملة في مجال مكافحة الفساد و التنسيق بينها في تبادل المعلومات و الخبرات و التجارب.
- الاستعانة بتكنولوجيات الإعلام و الاتصال كإنشاء مواقع الكترونية و مدونات، لضمان سهولة الاتصال و الابتعاد عن ضغوطات الأنظمة السياسية من جانب، و لضمان مشاركة اكبر قدر من المواطنين المحليين لسهولة الاتصال و التفاعل الالكتروني من جانب آخر[1] .

المطلب الثاني: أهمية التعاقدات الخارجية في الحد من الفساد

لقد صاحب انهيار المعسكر الاشتراكي و ظهور ما يعرف بالعولمة انتشار كبير للقيم الرأسمالية في معظم دول العالم التي أصبحت تأخذ بالنموذج الاقتصادي الأمريكي، حيث أصبح القطاع الخاص يمثل جزءا كبيرا من العملية الاقتصادية خاصة في مجال الخدمات .

و على مستوى الوحدات المحلية أخذت الخصخصة عدة أشكال و أساليب، ففي بعض الدول تم إنتاج الخدمات عن طريق المؤسسات العامة و المحلية مقابل فرض رسوم على هذه الخدمة.

و في البعض الآخر يتم التعاقد على تقديم الخدمة مع منظمات القطاع الخاص في إطار ما يعرف بالإسناد للغير Contracting Out أين يقتصر دور الدولة و الحكومات المحلية على تحديد نوعية و مواصفات الخدمات المطلوبة و الإشراف على أدائها بشكل جيد.

في حين يستطيع القطاع الخاص المحلي في دول أخرى الدخول كشريك و منافس للمؤسسات العامة و الحكومات المحلية مما يؤدي إلى إذكاء روح التنافس و تحسين مستوى أداء الخدمات العامة و توسيع البدائل المتاحة أمام المواطنين .

أما بعض الدول، فتلجأ لإصدار تذاكر للمواطنين المحليين المحتاجين للحصول على السلع و الخدمات من القطاع الخاص .

---

1 – عبد الرحمان الكواكبي،" المجتمع المدني العربي و دوره في مكافحة الفساد" ، في نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد(لبنان، المركز اللبناني للدراسات، 2005) ، ص ص 140-141 .

و أحيانا تقوم الدول أو الهيئات المحلية ببيع أصول الأجهزة أو المؤسسات العامة كليا أو جزئيا للقطاع الخاص مع وجود قدر ضئيل من التدخل الحكومي لا يتعدى حدود الإشراف و التنظيم[1] .

أولا : التعاقد مع الغير على المستوى المحلي :

التعاقد مع الغير أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص و تقليص وظائف الحكومة، بحيث يصبح دور هذه الأخيرة هو التوجيه steering و ليس التجديف rowing. و يعود ظهور هذا النمط من الخصخصة محليا إلى عجز الهيئات و الأجهزة المحلية عن تقديم الخدمات العامة بكفاءة و فعالية، مما اجبرها على السماح للشركات الخاصة و الهيئات العامة للمنافسة من اجل عقود الخدمات مما سمح بتقليص تكاليف السلع و الخدمات للمواطن المحلي و زيادة كفاءة تقديمها.

و فيما يلي الحالات الأكثر شيوعا للتعاقد مع الغير في الوحدات المحلية:

– الارتفاع النسبي للتكلفة عند التقديم المباشر للخدمات من طرف المؤسسات العمومية مقارنة بالموردين أو المتعاقدين الخارجيين.

– المدن الكبيرة و الصغيرة التي تدفع أجورا مرتفعة للموظفين.

– الحكومات التي تقدم سكانا قليلين و لكنها تقع في مناطق مترو بولية لديها نزعة اكبر للتعاقد الخارجي فهذه الحكومات تجد صعوبة في تحقيق اقتصاديات الحجم.

– المدن التي تقدم نطاقا كبيرا من الخدمات فالحكومات المحلية في هذه الحالة لديها القدرة أفضل على مقارنة التكلفة بين البرامج[2] .

و نظرا لانتشار التعاقد مع الغير محليا على نطاق واسع في كثير من الدول، سنحاول عرض تجارب ناجحة لمجموعة من الدول .

- **فرنسا:** يقوم القطاعان العام و الخاص بإنشاء شركات تمويل و تشغيل مشروعات البنية الأساسية، و توضح التجربة الفرنسية أهمية و صعوبة تنظيم عملية التعاقد الخارجي نظرا لكونها تتطلب آليات رقابية قوية لتفادي مظاهر الفساد المختلفة في منح عقود الامتياز. و لذلك تم إنشاء هيئة للخدمات العامة سنة 2000 لمساعدة البلديات في مفاوضات العقود و وضع اللوائح. و أصدرت عدة قوانين منذ 1995 التي

---

1 – عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مرجع سابق، ص ص 132–133.

2 – مصطفى بلعور و بومدين طاشمة . " الإدارة المحلية والتنمية في ظل التحول إلى القطاع الخاص: دراسة في خبرات بعض الدول في مسألة التعاقد مع الغير" ، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010) ، ص 2.

أكدت على المزيد من الشفافية و المكاشفة العامة من جانب الحاصلين على الامتيازات و هو ما اثر ايجابيا على الثقة في عقود الامتيازات .

- **هولندا:** يمكن فيها للبلديات أن تتعاقد مع شركات خاصة لتقديم خدمات معينة كالنظافة و الحدائق العمومية. كما يمكن أن تتعاقد البلديات مع أفراد و جمعيات تطوعية كالنوادي الرياضية أو خدمات الإسعاف التي يديرها الخواص، حيث تقوم 60 % من المجالس البلدية بالتعاقد مع شركات خاصة لإدارة الخدمات.
- **ايطاليا** : يتم إسناد الخدمات مثل النظافة لمنظمات خاصة على أن يقتصر دور السلطات المحلية على تحديد مستوى الخدمات و تمويلها جزئيا أو كليا فضلا عن الاهتمام المتزايد بالعمل التطوعي في تقديم العديد من الخدمات الثقافية و الاجتماعية[1] .
- **كوريا الجنوبية:**

تلعب الهيئات المحلية دورا مهما في تفعيل عملية التنمية المحلية في كوريا الجنوبية، و تهدف إلى الارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطن و تحقيق الرخاء و الرفاهية للمجتمع بصفة عامة، ولذلك تنتهج عدة سياسات مختلفة مثل:

أ . الخصخصة: لقد أدت الأزمة الاقتصادية التي عرفتها كوريا في النصف الأخير من القرن العشرين إلى توجه الحكومة بقوة نحو القطاع الخاص والخصخصة كأحد أهم وسائل الإصلاح الاقتصادي، مما ساعد على تحقيق خطوات ايجابية في المسار التنموي .

ب . التعاقد الخارجي: في سنوات الثمانينات اتجهت كوريا الجنوبية نحو التعاقد الخارجي كأحد أفضل الوسائل لتوفير الخدمات العامة في الدولة، حيث كان من المتوقع أن يقلل هذا النظام من تبديد الموارد من خلال التنافس بين الجهات الخاصة والذي من شأنه أن يعزز من كفاءة الحكومة في الإمداد بالسلع والخدمات اللازمة، و رغم أن المدن الكبرى الكورية تعاقدت مع شركات خاصة لتقديم خدمة جمع القمامة من المدينة، إلا أن تلك الشركات قامات برفع أسعار الخدمات أو حتى تقليل جودتها بسبب ضعف التنسيق مع الهيئات المحلية، مما كان يضطر الحكومة للتدخل لتحسين مستوى الجودة فيزيد ذلك بشكل كبير من تكاليف إنتاج الخدمات.

ج . الشراكة: سجلت إحدى الإحصائيات أكثر من 191 مشروع شراكة بين الحكومات المحلية و شركات خاصة من أجل تنفيذ مشروعات معينة وهناك 3 أنواع للشراكة، فهناك الشراكة مع المنظمات والجهات الخاصة مثل الشركات، والمنظمات غير الحكومية، والجامعات ومراكز الأبحاث والدراسات، كما توجد شراكة مع المواطنين أو المجموعات، بينما يوجد نوع أخير من الشراكة وهي الشراكة مع جهات قطاع عام، إلا أنها أقل أنواع الشراكة حدوثا.

1- عبد الوهاب، المرجع السابق .

د . المشاركة الشعبية: يستطيع المواطنون المشاركة في التنمية المحلية، من خلال وسائل وسبل مختلفة أهمها: تقديم مطالبهم عن طريق أعضاء المجالس المحلية، وحق المواطنين في مساءلة المسئولين، خاصة جماعة الضغط، وأحيانا تنظم الهيئات المحلية جلسات للاستماع لآراء المواطنين فيما يتعلق ببعض السياسات المهمة.

هـ . جماعات وهيئات المجتمع المدني: يوجد في كوريا ما يقرب من 20 ألف منظمة غير حكومية و هو ما يعكس الدور المتنامي للقوى المدنية فمنذ النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي ارتفع عدد المنظمات غير الحكومية بشكل ملحوظ، منها على سبيل المثال: الهلال الأحمر لجمهورية كوريا، الاتحاد الكوري للنشاط البيئي، واتحاد المستهلكين الكوري، والمعهد الكوري لسياسات المرأة، ومن أبرز هذه المنظمات المدنية على المستوى المحلي الائتلاف الجماهيري للعدالة الاقتصادية (CCEJ)، والتضامن الشعبي للديمقراطية المشاركة (CCEJ)، وتعرف كلتاهما بجهودها الملحوظة في دعم الاستقلال المحلي. وتم إنشاء في عام 1989 (CCEJ) وكانت تتضامن من أجل الديمقراطية والعدالة وتنمية المجتمع الكوري وقد لعبت هذه المنظمة من خلال فروعها المحلية دورا فعالا في توعية وتثقيف القادة المحليين من أجل مشاركة سياسية فعالة وتنمية محلية مستدامة، واستطاعت(CCEJ) من خلال فروعها المحلية مراقبة أمور كل من الإدارتين المحلية والمركزية، إلى جانب تعليم المواطنين وتوعيتهم بضرورة المشاركة في العملية الديمقراطية، وتسعى (CCEJ) إلى التركيز على المحليات، من خلال المنظمات الشعبية المستقلة المتمركزة حول احتياجات عالية الكفاءة للتنمية على المستوى القومي، وعلى الجانب الآخر تركز الـ PSPD التي تم إنشاؤها عام 1994 على قضايا الإصلاح السياسي ومنها قضية استقلال المحليات [1] .

- **دول أوروبا الشرقية:**

لكل من الوحدات المحلية و القطاع الخاص دور معين كما يلي:

أ . الوحدات المحلية: تختلف مساهمات الإدارة المحلية في تقديم الخدمات بحسب نطاق وحجم الصلاحيات المخولة لها وإن كانت كل هذه الإدارات تتشابه في بعض الخصائص فيما يخص تقديم هذه الخدمات. فعلى سبيل المثال تساهم جميع الهيئات المحلية في دول أوروبا الشرقية في تقديم خدمات الطرق العامة، خدمات التعليم الأساسي، التخطيط المحلي، المنتزهات العامة مؤسسات الحضانة.

و بالتالي فإن الهدف الرئيسي من قيام السلطات المحلية بتقديم الخدمات العامة هو التقرب أكثر من المواطنين المحلي نظرا لكونها الأقدر على التعبير عن احتياجاتهم والأقدر على توصيلها. فالدول تختلف في نظرتها للمستوى الذي يمكن من خلاله تقديم الخدمات التي يمكن تقديمها للمواطنين من خلال السلطات المحلية. ففي صربيا مثلا، تقتصر الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية على تلك التي نص

---

1 – عبد الوهاب، الإدارة المحلية و البلديات العربية، مرجع سابق، ص ص 62-63.

عليها القانون صراحة و هو ما أدى إلى نوع إلى الارتباك و الغموض في قدرة هذه السلطات المحلية على توصيل الخدمات للمواطنين فهي غير قادرة على تحديد الخدمات التي من حقها أن تقدمها مع تزايد و تنوع مطالب و حاجيات المواطنين المحليين .

ب . دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة: يتم تقديم هذه الخدمات من خلال بعض الهيئات التي تنشئها الوحدات المحلية أو التابعة للوزارات المركزية، وبالرغم من أن عملية تقديم الخدمات الاجتماعية ما هي إلا نتاج للعملية السياسية التي تتضمن في طياتها حسابات الموازنة، إلا أن السلطات المحلية تنادي الآن من خلال تشريعاتها بضرورة إدماج القطاع الخاص في عملية توصيل الخدمات سواء كان القطاع الخاص الأهلي أو الشركات العالمية، هذا الإدماج يتم من خلال أكثر من استراتيجية مثل حقوق الامتياز، والتراخيص، ولكن هناك استراتيجية التعاقد التي أدت إلى تقليل النفقات، ورفع الكفاءة والقدرات المحاسبية لدى الإدارات المحلية[1].

وفي رومانيا قامت الحكومة عام 1994 بتطبيق نظام التعاقد مع الغير في الرعاية الصحية، هذا النظام هدف إلى دعم الرعاية الصحية الأولية، ودعم الرعاية الوقائية وخاصة في المناطق الريفية، اعتمد هذا النظام على المنافسة ما بين الأطباء والحوافز المالية القائمة على الأداء، وقد أدى هذا النظام إلى رعاية صحية أفضل، ترتبت عليها زيادة رضاء المواطنين، وزادت مرتبات الأطباء، ولكن المشكلة كانت في عدم ثقة المرضى في الرعاية الصحية الأولية التي تقدمها الحكومة بالمجان.

وقد انتهجت الحكومة الرومانية سياسة تهدف إلى تحسين الخدمة الصحية الأولية والانتقال من العلاج إلى الرعاية الوقائية وتحسين وتوصيل الخدمات خاصة في المناطق الريفية، وبدأت بتطبيق نظام العقود في 8 مقاطعات من 40 مقاطعة داخل الدولة، لتخدم حوالي 4 ملايين نسمة فينا بين عامي 1994 . 1996، وتطور هذا النظام نحو إنشاء تأمين صحي يتم تمويله بنسبة 7 بالمائة من الناتج المحلي، يعتمد هذا النظام على عمل عقود مع الأطباء من خلالها أصبحوا موظفين داخل المستشفيات لمدة عام واحد في الثماني مقاطعات، كانت وظيفة الأطباء تتلخص في الرعاية العلاجية والوقائية المجانية للمواطنين الذين يرعاهم كل طبيب، هذه العقود هي ما تسمى بطبيب الأسرة، ويمكن للأسرة أن تختار الطبيب الخاص بها وأن تغيره بعد ثلاث أشهر، كل طبيب لا بد أن يكون لديه ما بين 500 . 1500 مريض، ويحصل الطبيب على المرتب الخاص به، سواء طلب الفرد الخدمة أم لم يطلبها، ويمكن للطبيب الحصول على مرتب أكبر إذا ما انتقل إلى المناطق التي تعاني عجزا في عدد الأطباء، كما يزيد المرتب في الظروف الصعبة، في الليل وفي العطل.

1 – بلعور و طاشمة، مرجع سابق، ص ص 4-5.

وفي عام 1998، تم إصدار قانون للتأمين الصحي والذي جسد تجربة العقود في الثماني مقاطعات وأصبح الأمر معمم على مستوى الدولة، هذا النظام أدى إلى ارتفاع مستوى الرعاية الصحية كما و كيفا[1].

- **بريطانيا:**

بدأ الحديث عن منح دور أكبر للقطاع الخاص في عملية التنمية على المستويين القوي والمحلي مع قدوم حكومة حزب المحافظين (1979 إلى 1997). وفي أثناء تلك الفترة، عملت الحكومة المركزية على تأكيد إيجابيات المسئولية المالية للوحدات المحلية، ومراعاة اعتبارات التوازن بين السعر الذي يدفعه الجمهور في الخدمة وتكلفتها الفعلية، واستخدمت وسائل رقابية ضاغطة على الوحدات المحلية لدفعها في طريق الخصخصة.

كما تم دعم سياسة تغليب الكفاءة كمعيار أساسي لاتخاذ القرار بواسطة مجموعة من القوانين التي تناولت بيئة تقديم الخدمات، حيث كانت الحكومة تهدف من ذلك التطور إلى الحد من السيطرة الاحتكارية للوحدات المحلية في مجال تقديم الخدمات، وأن تؤسس لاقتصاد مختلط، من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة لدافعي الضرائب المحليين.

وتم انجاز ذلك، من خلال الاعتقاد بأهمية التعاقد الخارجي أو تحويل الأنشطة الخدمية إلى خارج الوحدات المحلية. و تم التعامل مع ذلك من خلال المناقصات التنافسية الإلزامية، في تقديم بعض الخدمات مثل صيانة الطرق، وتنظيف الشوارع، وإدارة الإسكان، ودعم الخدمات. وفي مجال الخدمات التي لا يناسبها نظام المناقصات التنافسية الإلزامية (CCT)، أدخلت الحكومة نظام الاقتصاد المختلط بطرق أخرى، مثل فصل البائعين عن مقدمي الخدمة في نطاق الخدمات الاجتماعية، واستخدام التعاقد الخارجي مع متعاقدين من القطاع الخاص.

وبمجيء حكومة حزب العمال إلى الحكم عام 1997، لم تعبر الحكومة في البداية عن تفضيلها للقطاع الخاص في كل مجالات التنمية المحلية، إلا أنها تبنت دخول القطاع الخاص في مجالات معينة بغرض تحديث الخدمات. وتعد مبادرة التمويل الخاص (PFI)، وبرامج المشاركة العامة . الخاصة (PPP) من النماذج على تفضيل التمويل من خلال القطاع الخاص في ظروف معينة. و تقدم كل منها وسيلة بديلة لتمويل مشروعات الاستثمار العامة بدلا من الاقتراض من الحكومة المركزية[2].

1- بلعور و طاشمة، مرجع سابق، ص ص 3-4 .

2 - عبد الوهاب، نفس المرجع السابق، ص ص 65-67 .

ثانيا : أية دور للخصخصة في التصدي للفساد محليا :

يلعب القطاع الخاص دورا مهما في التصدي لانتشار ظاهرة الفساد في القطاع العام المحلي و أجهزته المختلفة و على رأسها المجالس المنتخبة المحلية. لأن المنافسة التي يفرضها وجود فاعل ثان يقدم الخدمات العامة للمواطنين تفرض على المرافق العامة تحسين أدائها حتى تحافظ على زبائنها، و المنافسة بين القطاعين العام و الخاص ضرورية للكفاءة التوزيعية التي تهتم بالاستجابة للأولويات في توزيع الموارد بين الخدمات و المناطق، و كذلك أيضا الكفاءة الإنتاجية التي تهتم بإنتاج الخدمات بأقل تكلفة، بمعنى أن المؤسسات العامة المحلية تصبح أكثر اهتماما بتأدية مهامها بشكل فعال و كفء في ظل سوق تنافسية للخدمات، لان العكس يعني خسارة نصيبها في السوق .

و لا يقتصر التنافس بين القطاعين على تقديم الخدمات بل أيضا في القطاع الخاص ذاته، و بالتالي فإن توفر قدر كبير من البدائل و الأطراف التي تقدم الخدمات للمواطن المحلي يجعل هذا الأخير بمنأى عن اللجوء للممارسات الفاسدة من رشوة و غيرها للحصول على الخدمات.

إضافة إلى ذلك، تعمل المؤسسات الخاصة على توفير قدر معين من الشفافية في تعاملاتها مع الهيئات المحلية، أي أن حصول المؤسسة الخاصة على العقود يفترض وجود آليات قانونية واضحة مما يمنع الموظف العمومي من التصرف و تأويل المواد القانونية بالشكل الذي يخدم مصالحه .

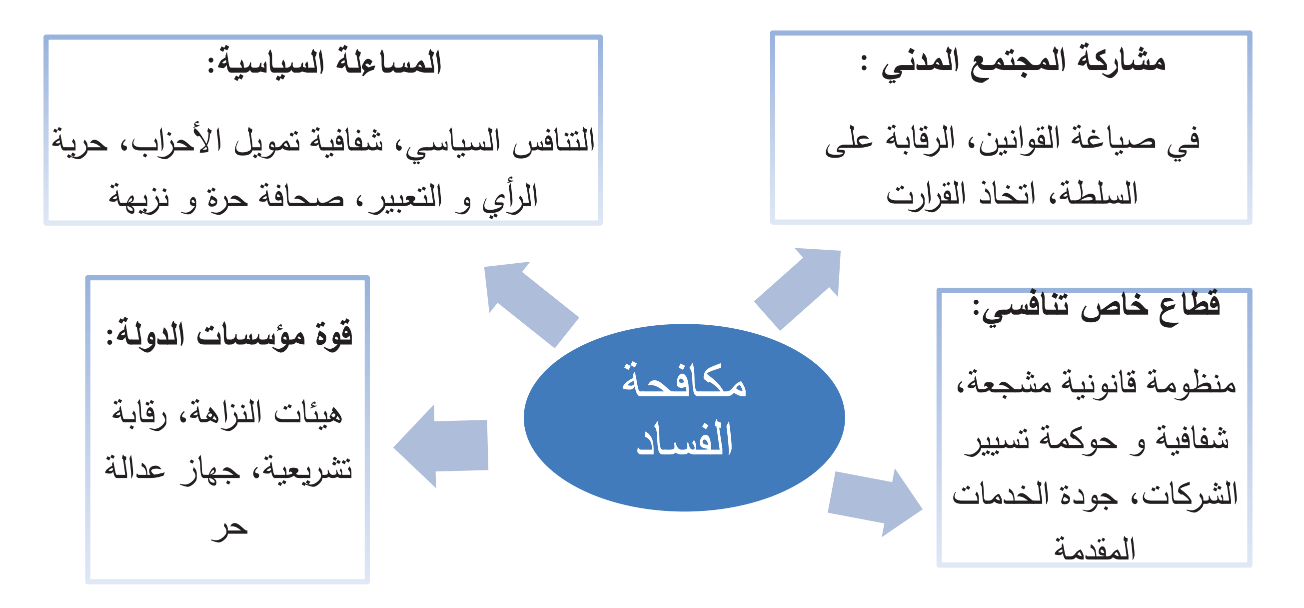
و في سياق آخر، قد تلعب وسائل الإعلام الخاصة دورا رائدا في مكافحة الفساد في الهيئات المحلية نظرا لعدم خضوعها للضغوط التي تتعرض لها نظيرتها العمومية.

من جهة أخرى، قد تشارك المؤسسات الخاصة في صنع القرار المحلي نظرا لتجربتها الميدانية و اتصالها المباشر مع المواطنين المحليين، مما يمنع قيام الموظفين العموميين بصنع و صياغة سياسات عامة و قوانين تخدم مصالحهم الخاصة [1].

---

1 – " Fighting corruption with the private sector " . seen in 15/1/2011 at 15:30 http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/fighting-corruption-with-the-private-sector.html .

شكل 4 : مكافحة الفساد من خلال آليات و فواعل الحوكمة المحلية



المصدر : Kaufmann and Dininio, cit, p 20, edited

خلاصة و استنتاجات

مما سبق نستنتج أن خطورة ظاهرة الفساد تكمن في كونها لا تتعلق بفاعل اجتماعي بعينه أو بمستوى محدد او بمجال ما، كما أن آثاره تمتد لتشمل كل الأنساق الاجتماعية الفرعية، فالفساد ظاهرة متشعبة و خطيرة على مختلف مكونات الدولة و المجتمع، و ذلك بسبب تنوع أوجهها و مظاهرها، و اختلاف الأسباب التي تؤدي إليها و هو ما جعل مكافحتها أمرا صعبا .

و تعتبر االحوكمة المحلية و بفضل تعدد آلياتها و ارتباطها بظواهر حديثة و تعدد فواعلها وسيلة فعالة لمكافحة الفساد و الحد من انتشاره، حيث ان اشراك المجتمع المدني و القطاع الخاص الى جانب المؤسسات الرسمية التي تعنى بمكافحته و اصلاح نظم الادارة المحلية و جعلها تقوم على الشفافية و المساءلة و المشاركة المجتمعية من شانه توفير بيئة مثبطة لتفشي الفساد و الحد من الاسباب التي تؤدي الى حدوثه .

و لا يمكن ارساء نظام حوكمة محلية متين إلا بتوفر بيئة ملائمة كمنظومة قانونية واضحة و مناخ ديمقراطي حقيقي و فواعل سياسية و اجتماعية نشطة و وعي سياسي للمواطنين على المستويين الوطني و المحلي .

تمهيد:

سيحاول الباحث من خلال هذا الفصل تأكيد الفرضيات المقترحة باختبار العلاقة بين كل من الفساد في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر و مدى الاعتماد على مبادئ الحوكمة في الهيئات المحلية الجزائرية مع التركيز على أوجه القصور التي تميز آليات مكافحة الفساد في الجزائر.

المبحث الأول: واقع الفساد في المجالس المحلية بالجزائر

إن إدراك الظواهر الاجتماعية كميا من أهم العراقيل التي تواجه دارسيها نظرا لطبيعة الفواعل الاجتماعية و الإنسانية خصوصا التي تتميز بالتغير تارة و اللامصداقية تارة أخرى، إذ يكون من الصعب قياس تصرفات و سلوكيات الأفراد أو المنظومات الاجتماعية المختلفة أو الحكم على ظواهر إنسانية من خلال مؤشرات معينة.

و في هذه الدراسة فإن قياس كل من الحوكمة المحلية و الفساد في الجزائر يواجه عدة تحديات من بينها غياب مفهوم متفق عليه أو إجماع من طرف الباحثين حول إشكالهما و أبعادهما المختلفة، و يؤدي إلى تعدد التصورات حسب البناء الفكري للباحث و حتى أفراد مجتمع البحث الذين تتنوع رؤيتهم للمفاهيم المدروسة، و بالتالي صعوبة بناء مقاييس و مؤشرات تعطي فهوما دقيقة و تفسيرات للظاهرة الإنسانية.

و في حالة الجزائر فإن غياب إحصائيات رسمية حول حالة الحوكمة المحلية أو مدى انتشار الفساد في الجزائر المحلية المنتخبة أدت إلى الاستعانة بالدراسات الأجنبية لتقييم الظواهر كميا و لو كانت أحيانا محل تحفظ الخبراء المحليين لخضوعها لاعتبارات سياسية و معطيات متعلقة بالبلدان و الأطراف الممولة للمنظمات و المراكز التي تقوم بها، كما أن الاعتماد على الإحصائيات القضائية للمتورطين في جرائم الفساد لا يعتبر مقياسا دقيقا خاصة إذا كانت الإحصائيات مصدرها جهات حكومية[1].

و في هذا المبحث سيقوم الباحث بتوضيح المنظومة القانونية التي تسير نشاط المجالس المحلية المنتخبة للحكم على مدى تطابقها مع الحوكمة المحلية فيما يلي من البحث، إضافة إلى إعطاء صورة عن حالة الفساد في الجزائر عموما و في المجالس المحلية خصوصا حتى نتمكن من الربط بين متغيرات الدراسة و الإجابة عن الإشكال المطروح.

---

1 – Nathaniel Heller, " Defining And Measuring Corruption: Where Have We Come From, Where Are We Now, And What Matters For The Future? " , in Corruption, Global Security, And World Order , Editor : Robert I. Rotberg (Cambridge, American Academy Of Arts & Sciences, 2009), p 54.

المطلب الأول: البعد القانوني لعمل المجالس المحلية في الجزائر

إن الهدف الرئيس لتطبيق اللامركزية هو حل المسألة الديمقراطية في الدولة و تجسيد مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة و لذلك تسمى في الكثير من البلدان بالحكم المحلي، كما أن ازدياد وظائف الدولة و تعقدها و تنوعها بشكل أكبر و اختلافها باختلاف المناطق الجغرافية خاصة في الدول ذات المساحة الكبيرة كالجزائر، جعل من العمل بنظام الإدارة المحلية أمرا محتوما . إلى جانب ذلك فإن مدى شرعية السلطة السياسية في الدولة و مدى مصداقيتها أصبح مرهونا بما تقدمه للمواطن من خدمات بشكل سريع و دائم و مضطرد و مرض. و عليه فإن الجماعات المحلية خاصة القاعدية منها كالبلدية و الولاية تشكل نقطة الالتقاء الأولى بين المواطن و الدولة و هي القناة التي تقدم من خلالها هذه الأخيرة خدماتها للمواطن، و هي أيضا الإطار الذي يعبر من خلاله المواطن عن مواطنته و تتحقق الاستجابة لمطالبه.

إن اللامركزية تسمح بإنشاء جماعة إقليمية و مؤسسات عمومية ذات طابع إداري و تتكفل بالأمور الاقتصادية و الاجتماعية و التقنية .

أما بالنسبة للتجربة الجزائرية فقد اعتبرت الجماعات المحلية و خاصة البلدية الخلية القاعدية للأمة و شكلت منذ 1967 اللبنة الأولى للدولة الجزائرية تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة [(1)].

و سنحاول في هدا المطلب معرفة أهم أسس و مميزات نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

أولا : نشأة و تطور المجالس المحلية في الجزائر

إن نشأة نظام الإدارة المحلية في الجزائر يعود إلى القرن السادس عشر (1516 م) إبان الحكم العثماني للجزائر، مما يجعله من أقدم النظم المحلية. و يمكن تقسيم أهم الفترات التي مر بها هذا النظام إلى 4 فترات رئيسية:

1.نظام البايلك في العهد العثماني :

حيث كانت البلاد مقسمة إقليميا إلى أربعة مناطق تسمى كل واحدة منها بالبايلك و هي بايلك السلطان و تضم العاصمة و ضواحيها و بايلك التيطري و عاصمته المدية و بايلك الغرب و عاصمة وهران و بايلك الشرق و عاصمته قسنطينة .

و عموديا يندرج تحت كل بايلك تنظيمات إدارية اقل حجما و هي : البلدة و المنطقة و الوطن، أما فيما يخص بنية البايلك كهيئة فقد كان يضم كلا من الباي و ديوان الباي و المجلس الاستشاري و المصالح

1 – مصطفى دريوش، " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة" ، مجلة النائب، العدد 1 (2003): ص 45 .

الإدارية بالبايلك . و كانت اختصاصات الباي تتعلق أساسا بالمحافظة على النظام و الأمن العموميين و الحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين و السهر على جباية الضرائب .

أما بعد بداية الاستعمار الفرنسي للجزائر منذ 1830 م، و ظهور المقاومة الشعبية بقيادة الأمير عبد القادر الذي تمت مبايعته كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، فقد تم تنظيم الدولة على المستوى المركزي بقيادة الأمير عبد القادر كرئيس للدولة و مجلس للحكومة و مجلس استشاري يعبر عن السلطتين التشريعية و القضائية، فضلا عن المؤسسات المحلية التي تمت هيكلتها على غرار الهيئات المركزية، نظرا لتفويض خلفاء للأمير بسلطات كبيرة عبرت عن وجود لامركزية واسعة، حيث كانت أول دولة جزائرية آنذاك مقسمة إقليميا إلى ثمانية ولايات و على رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثلا للدولة و خليفة للأمير، مع وجود ديوان و شرطة الولاية و مجلس الشورى الولائي[1].

2.نظام المجالس المحلية في ظل الاحتلال الفرنسي:

لقد قسمت الإدارة الفرنسية الجزائر في الفترة الممتدة من 1830 إلى 1887 إلى ثلاثة أقاليم:

- **أقاليم مدنية:** يقطنها المستوطنون الأوربيون و كانت تسير وفق نفس القوانين السائدة في فرنسا.
- **أقاليم مختلطة** : كانت تضم عددا من الأوربيين و فئة قليلة من الجزائريين، حيث تخضع هذه الأخيرة للإدارة العسكرية في حين تخضع الأولى للإدارة المدنية، و من اجل تسهيل الاتصال بين الحاكم و المحكومين من الجزائريين تم إنشاء المكاتب العربية منذ 1844 م تكون مسيرة من ضباط الجيش الفرنسي بهدف السيطرة و التحكم في السكان الأصليين .
- **أقاليم عسكرية:** يقطنها الجزائريون و تخضع للإدارة العسكرية [2] .

أما في المرحلة الثانية من الوجود الاستعماري الفرنسي بالجزائر، فقد تم اعتبار الجزائر ملحقة بفرنسا و تم تقسيمها إلى 3 عمالات (ولايات) وهي الجزائر و وهران و قسنطينة، حيث كانت تخضع نسبيا للقانون المتعلق بالمحافظات و العمالات في فرنسا و دلك مند التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية Territoires Civiles إلى حين صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري في الجزائر، و مع نهاية الوجود الاستعماري بالجزائر كانت هناك 15 عمالة و 91 دائرة Arrondissements.

و قد كان نظام العمالات إبان الاستعمار الفرنسي يعبر عن عدم التركيز الإداري لأنه لم يكن استجابة للاهتمامات و المصالح المحلية بقدر ما كانت العمالة مجرد وحدة محلية إدارية لتقوية الوجود الاستعماري و إحكام قبضتها على مختلف مناطق الجزائر .

و إداريا، كانت العمالة تسير تحت إشراف الأطراف التالية:

---

1 – ناجي عبد النور، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة "، دفاتر السياسة و القانون، جامعة ورقلة، العدد1 (جوان 2009): ص 154 .

2 – نفس المرجع السابق .

– الوالي Le Préfet: تحت السلطة الرئاسية للحاكم العام Gouverneur Général (تم استحداث هذا المنصب منذ 1835 م و هو تابع لوزارة الحرب و يتمتع بصلاحيات واسعة). و يساعد الوالي في مهامه نائبان له Sous–Préfets في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

– مجلس العمالة Conseil De Préfecture: يمارس مهامه تحت إشراف الوالي، و يتكون من موظفين معينين من السلطة المركزية الحاكم العام و تتنوع اختصاصاته بين الإدارية و القضائية.

المجلس العام Conseil Général: كان أعيان البلد المعينون يمثلون أعضاءه، إلى غاية صدور نظام الانتخاب سنة 1908 الذي انشأ هيئتين انتخابيتين هما المعمرون و الأهالي بحيث تتحدد نسبة التمثيل للجزائريين بـ 5/2 من مجموع أعضاء هدا المجلس سنة 1944 بعدما كانت ¼ سنة 1919 م [1] .

أما الوحدات الأقل من العمالات فكانت البلديات و قد وجدت في تلك المرحلة 3 أصناف هي:

• **البلديات الأهلية** Communes D Indigènes : و قد وجد هدا الصنف في مناطق الجنوب الصحراوية، و بعض المناطق الصعبة و النائية في الشمال، و تولى تسيرها إلى جانب رجال الجيش الفرنسي بعض الأعيان المعينين من الجزائريين تحت تسميات مختلفة كالقائد و الأغا و الباش أغا و الخليفة و شيخ العرب .

• **البلديات المختلطة** Communes Mixtes: و كانت تمثل نسبة كبيرة من الإقليم الجزائري، و توجد في المناطق ذات الأقلية الأوروبية بالقسم الشمالي من الجزائر، و ترتكز إدارتها على هيئتين رئيسيتين هما:

– المتصرف Administrateur: و يخضع للسلطة الرئاسية للوالي من حيث التعيين و الترقية و التأديب.

– اللجنة البلدية : و يرأسها المتصرف مع عدد من المنتخبين من الفرنسيين و بعض الجزائريين الدين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم على العروضية .

• **البلديات ذات التصرف العام** Communes De Plein Exercice: تمت إقامتها في الشمال خاصة في المدن و المناطق الساحلية، تتمتع بصلاحيات كاملة على غرار نظيرتها في فرنسا و تخضع للقانون البلدي الفرنسي Code Communal الصادر في 5 أفريل 1884 و الذي يقر بوجود هيئتين هما :

– المجلس البلدي Conseil Municipal: و هو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية من الأوروبيين و الجزائريين له صلاحيات متعددة، و تفاوت الوضع الانتخابي للجزائريين كناخبين و منتخبين حسب الفترات السياسية، لكن نسبتهم بقيت دائما محدودة.

– العمدة Le Maire: و يتم انتخابه من بين أعضاء المجلس البلدي.

---

1 – محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004)، ص ص 112–113.

و بعد اندلاع الثورة التحريرية سنة 1954 م لجأت السلطات الفرنسية إلى التأكيد على الطابع العسكري للبلديات بإحداث الأقسام الإدارية الخاصة Sas في المناطق الريفية، و الأقسام الحضرية Sau في المدن و هي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا في إدارة و تسيير البلديات [1].

3.نظام المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية:

يمثل مؤتمر الصمام سنة 1956م مرحلة هامة من الثورة التحريرية الجزائرية الذي عرف تنظيمها و هيكلتها، و تقسيم الجزائر إلى 6 ولايات، وقسمت الولايات إلى مناطق و المناطق إلى نواح و النواحي إلى قسمات. و كانت الولاية تسير جماعيا من خلال مجلس الولاية (الذي كان مؤطَرا بأجهزة و مكاتب و هياكل إدارية) الذي يتكفل بالشؤون السياسية و العسكرية و الاتصال و الإخبار . إضافة إلى الولايات، فقد أنشأت قيادة الثورة المجالس الشعبية البلدية موازية للإدارة الاستعمارية لتأطير المواطنين و تنظيمهم و ربط اتصالهم بالجيش و جبهة التحرير الوطني. و قد شملت هده المجالس جزءا كبيرا من الجزائر خاصة في القرى و الأرياف و كانت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، و قد شملت اختصاصاتها التعليم و محو الأمية و الشؤون الدينية إضافة إلى الشؤون المالية و التمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى و الأحياء [2] .

4.نظام المجالس المحلية بعد الاستقلال:

باعتبار الدستور أسمى نص قانوني يمكن القول بان الدستور الحالي للجزائر، قد كرس نفس المبادئ التي وردت في دستوري 1976 و 1989 م حيث ينص على:

المادة 14: المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية.

المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعات القاعدية.

المادة 16: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية [3] .

أما بالنسبة للقوانين الأخرى، فالملاحظ أن الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية قد خلق فراغا إداريا خاصة مع المشاكل التي كانت الجزائر تعاني منها خاصة على المستوى القاعدي كالفقر و الجهل و تفشي الإمراض و البطالة و غيرها من مخلفات الاستعمار. و حتى تتمكن الدولة من تجاوز هدا الوضع قامت بمحاولة الإصلاح الإداري بداية بتقليص عدد البلديات لتيسير تسييرها من 1500 بلدية إلى 687 و تعيين مند وبيات خاصة Délégations Spéciales تشكلت أساسا من ممثلين عن قدماء المجاهدين و أعضاء الحزب. كما تم تنظيم دورات تدريبية و ملتقيات لتأهيل موظفي البلديات للقيام بالأعمال الإدارية.

---

1 – نفس المرجع السابق، ص ص 37-39 .

2- ناجي، مرجع سابق، ص 155.

3- الدستور الجزائري.

ففي دستور 1963م، نصت المادة 9 على أن البلدية أساس للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية، بينما نص ميثاق الجزائر لسنة 1964م على " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد" [1] .

و يعتبر الأمر رقم 67-24 الصادر في 19 جانفي 1967م[2] و المتضمن قانون البلدية أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية في الجزائر و يعبر عن محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري و قد اعتبر بأن التنظيم البلدي يتكون من المجلس الشعبي البلدي و المجلس التنفيذي البلدي و رئيس المجلس البلدي * .

أما الوحدات الإدارية الأكبر حجما بعد الاستقلال و المتمثلة في الولايات، فقد سعت السلطات العامة الجزائرية إلى الجمع بين دعم مركز و سلطات الوالي و ضمان جزء من التمثيل الشعبي، ففي الفترة الأولى أنشئت لجان ولائية جهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي Cdies تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم الوالي و تؤول لهدا الأخير رئاسة اللجنة. غير أن ما يعاب على هده اللجان، أن دورها كان ذو طابع استشاري بالمصادقة على ما قدم من مشاريع و قرارات من طرف الوالي الذي كان يتمتع بسلطات و اختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية السائدة آنذاك. أما بعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 م فقد تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس ولائي اقتصادي و اجتماعي Ades يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالولاية مع ممثلين عن الحزب و النقابة و الجيش، و بدوره كان مجرد هيئة استشارية. لكن الفرق هو أن الوالي أصبح لا يرأس هده اللجنة، و إنما ينتخب رئيسها من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، في حين حافظ الوالي على صلاحياته الكبيرة باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في آن واحد .

و يعتبر الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 أول نص قانوني يفصل في الولاية ككيان إداري، و رغم تأثره بالنموذج الفرنسي، إلا أنه يبقى المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر .

و يقوم التنظيم الولائي حسب هدا القانون على 3 أجهزة رئيسة هي :

– المجلس الشعبي الولائي : و هو هيئة منتخبة كالمجلس الشعبي البلدي .

– المجلس التنفيذي للولاية : و يتشكل تحت سلطة الوالي، من مديري و مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية (المديريات) .

---

1 – ناجي، نفسه.

2 – بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ص ص 40-41.

* – إذا كان المجلس الشعبي البلدي وفق هدا القانون هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين بالبلدية و يتألف من 9 إلى 39 عضوا حسب عدد سكان البلدية، فإن المجلس التنفيذي للبلدية فينتخب من طرف المجلس البلدي و يضم رئيس المجلس الشعبي البلدي و عددا من نوابه. أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فيتم انتخابه من بين أعضاء المجلس و يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث البلدية و الدولة في آن واحد.

– الوالي: و هو حائز على سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة بها و يعين من طرف رئيس الدولة.

ثانيا : المجالس الشعبية المنتخبة في إطار القانونين 09-90 و 08-90

لقد أدت التغيرات التي حدثت في الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية إلى تبني مبدأ التعددية الحزبية و مبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، فجاء القانون البلدي رقم 1990/08 و قانون الولاية رقم 1990/09 ليرسم مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي بالجزائر . حيث يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاث مستويات هي الولاية و الدائرة و البلدية، فتنقسم كل دائرة إلى دوائر و تنقسم كل دائرة إلى بلديات، و إذا كانت البلدية و الولاية مستويين إداريين محليين معترف بهما، فإن الدائرة هي مجرد وسيط لأنها لا تضم مجلسا منتخبا كما أن رئيسها معين و تابع للوالي و يساعد هدا الأخير في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، كما يقوم بالتوجيه و الإعلام و التنسيق بين البلديات .

1- الولاية و المجلس الشعبي الولائي :

تعرف المادة من القانون 09/90 الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث تعتبر الولاية منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة تباشر نشاطات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية تحت إشراف السلطة المركزية. و تتميز الولاية بما يلي :

– وحدة إدارية لا مركزية إقليمية: فهي تتمتع بالاستقلال المالي و الشخصية المعنوية منحت جزءا من سلطة الدولة على أساس جغرافي و ليس على أساس فني أو مصلحي.

– وحدة إدارية لا مركزية: تعمل الولاية على تحقيق التنسيق و التعاون بين وظائف و اختصاصات البلديات و بين مهام السلطة المركزية و تحقيق التوازن بين المصلحة المحلية و المصلحة العامة للدولة.

– وحدة إدارية لا مركزية نسبية : نظرا لتنوع طبيعة مكوناتها بين مجلس شعبي منتخب و وال يعين بمرسوم من طرف السلطة المركزية .

– الشخصية المعنوية : تتمتع الولاية نفسها بهذه الميزة و ليس أحد مكوناتها كالوالي أو م ش و.

– تنوع اختصاصات الولاية [1] .

و تتمثل هيئات الولاية في كل من الوالي و المجلس الشعبي الولائي[2] . و بما أننا بصدد دراسة المجالس الشعبية فنفصل في هذا الأخير دون التطرق إلى تفاصيل تعيين و صلاحيات الوالي.

---

1 – فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري (باتنة: مطبعة قرفي، 2001)، ص ص 179-180 .

2- المادة 8 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية .

أ.**المجلس الشعبي الولائي :**

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية [1]، و يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه . و يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية مدة كل منها خمسة عشر يوما على الأكثر يمكن تمديدها عند الاقتضاء لمدة لا تتجاوز سبعة أيام بقرار من أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي، و تنعقد هذه الدورات خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر. كما يمكن تقليص هذا الأجل إلى خمسة أيام في حالة عقد دورة استثنائية و كذا تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال دون أن يقل عن يوم كامل و يجب على رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة اتخاذ التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاء .
و يجب أن تكون جلسات المجلس الولائي علانية إلا في الحالات الخاصة المتعلقة بحالات تأديبية خاصة بالمنتخبين أو المسائل المتعلقة بالأمن و النظام العام[2] . و يجب أن يتم إعلان مستخلص عن مداولة المجلس العشبي الولائي خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور بمقر الولاية، كما يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر المداولات و أن يأخذ على نفقته نسخة منها [3] .

ب.**اللجان :** يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة في المجالات التالية : الاقتصاد و المالية، تهيئة الإقليم و التجهيز، الشؤون الاجتماعية و الثقافية .

ح.**رئيس المجلس الشعبي الولائي :**

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية و يجري انتخاب الرئيس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة و يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي باختيار مساعد أو أكثر من بين المنتخبين و يقدمهم للمجلس للموافقة عليهم. و يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه و في حالة وجود مانع يعين المجلس الشعبي الولائي واحدا من بين المساعدين لإنابة الرئيس . ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعمله أثناء كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء.

و يجب على الولاية أن تضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق و المعلومات و الإمكانيات لتأدية مهام المجلس الشعبي الولائي الذي يكون لرئيسه ديوان يعمل على نحو دائم و يتكون من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي الولاية [4] .

خ. **الوضعية القانونية للمنتخب و تجديد المجلس الشعبي الولائي :**

تكون المهمة الانتخابية مجانية مع مراعاة أحكام المادة 33 من هذا القانون التي تنص على تقاضي رئيس المجلس الشعبي الولائي لتعويض عن ممارسته لمهامه بينما يستفيد المنتخبون من تعويضات تحدد

1 – المواد 9000ن 10، 11 من نفس القانون.

2– المادة 17 من نفس القانون.

3 – المواد 21 و 22 من نفس القانون.

4– المواد من 25 إلى 31 من نفس القانون.

عن طريق التنظيم و يجب على المستخدمين أن يمنحوا المستخدمين الأعضاء في المجلس الشعبي الولائي الوقت اللازم لممارسة مهمتهم.

في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها و يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة و يطلع الوالي على ذلك. توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي كل استقالة يقدمها عضو برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول.

و يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوصا عليها قانونا، مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي. و يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك. و في حالة تقصيره و بإعذاره من الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار [1] .

و يتم حل أو تجديد المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية :

- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف أعضاء المجلس الشعبي الولائي حتى بعد تطبيق المادة 38.
- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي[2].

د. **نظام المداولات**

يصادق على المداولات بأغلبية الأعضاء الممارسين في المجلس الشعبي الولائي. يرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات.

و يتم تدوين المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم و مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة.

و يوقعها جميع الأعضاء المنتخبين الحاضرين خلال الجلسة.

إلا أن مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانية و الحسابات
- أحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها.

---

1 – المواد من 36 إلى 40 من نفس القانون.

2 – المادة 44 من نفس القانون.

كما يمكن أن يتم إلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة باسمهم الشخصي أو كوكلاء . بينما يستطيع أي ناخب آو دافع ضريبة أن يطلب إلغاء المداولات في اجل أقصاه 15 يوما من تاريخ المداولة [1] .

ذ.**اختصاصات المجلس الشعبي الولائي :**

يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة و يتداول بشأن المهام و الاختصاصات التي تحددها له القوانين و التنظيمات، و عموما حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليها باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي.

و يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات و الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و التي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه و هذا في أجل أقصاه 30 يوما.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة وترقية حصائلها النوعية [2] .

2- <u>البلدية و المجلس الشعبي البلدي :</u>

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في :17 أفريل 1990 التعلق بقانون البلدية : " البلدية هي الجماعية الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " .

وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية " [3] .

و للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

- البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.
- البلدية مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.
- البلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية [1].

---

1 - المواد من 47 إلى 54 من نفس القانون.

2- المواد من 55 إلى 59 من نفس القانون.

3- صاصيلا، مرجع سابق، ص 184.

و تنص المادة 13 من القانون 90-08 على أن هيئتي البلدية هما المجلس الشعبي البلدي و رئيسه.

أ.المجلس الشعبي البلدي :

يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة هو المجلس الشعبي البلدي، وتقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكيلته وقواعد عمله وسيره ونظام مداولاته وصلاحياته. يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية .

هذا ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين .

بالنسبة للانتخابات البلدية أبعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي وهذا بغر سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 98 من قانون الانتخابات وهي: الولاة رؤساء الدوائر الكتاب العامون للولايات أعضاء المجالس التنفيذية للولايات القضاة أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية [2] .

يجتمع المجلس الشعبي البلدي مرة كل 3 أشهر في دورات عادية، ويمكن عقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو من الوالي أو من ثلث أعضائه ، كما يعلق جدول اجتماعات عند مدخل قاعة المداولات و في أماكن التعليق المخصصة لإعلام الجمهور [3] .

و يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة، كما يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات و أن ياخد نسخة على نفقته [4] .

ب.اللجان :

1 – ناصر لباد، التنظيم الإداري (الجزائر: منشورات دحلب، 1999)، ص ص167.168 .

2 – قانون الانتخابات الجزائري .

3 – المواد 14-15-16 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

4 – المواد 21 و 22 من نفس القانون.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة آو مؤقتة في الاقتصاد و المالية و التهيئة العمرانية و التعمير و الشؤون الاجتماعية و الثقافية، و يتم تكوين هده اللجان من بين أعضاء المجلس بما يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي [1] .

ج. وضعية المنتخب البلدي القانونية و تجديد المجلس الشعبي البلدي :

تنص المادة 27 من قانون البلدية بأن العضوية الانتخابية مجانية مع مراعاة تفرغ رئيس المجلس لأداء مهامه و تقاضيه رفقة نوابه و المندوبين الخاصين تعويضا مقابل ممارسة مهامهم ...و بقي الباب مفتوحا للتنظيم للفصل في الجزئيات حسب المادتين 56 و 57 من نفس القانون .

و قد حاول المشرع حماية أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال إلزام مستخدميهم بأن يسمحوا لهم بالحضور و ممارسة عضويتهم لكن دون أن يحصلوا على تعويض مادي [2].

ح. صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة. و يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات .

وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعلّ أهمها:

• في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية.

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون. و على صعيد آخر حمّل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذلك تنظيم الأسواق

1 – المادة 25 من نفس القانون.

2 – المادة 28 من نفس القانون.

المغطاة والغير المغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (مصالح الأمن) [1] .

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية[2] .

• في المجال الاجتماعي: أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.

كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري [3] .

• في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية. أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية.

• في المجال الاقتصادي: يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية [4] .

خ. <u>رئيس المجلس الشعبي البلدي:</u>

جاء في المادة 48 من قانون البلدية: يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراع يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي .

---

1 – المواد من 86 إلى 96 من نفس القانون.

2 – المواد 107 و 108 من نفس القانون.

3– المواد من 97 إلى 106 من نفس القانون.

4 – المواد من 84 إلى 110 من نفس القانون .

إن قانون البلدية لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفيا بذكر من لهم حق الاختيار وهذا خلافا لقانون الولاية الذي أشار صراحة لطريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي الأغلبية المطلقة وإلا يكتفي بأغلبية نسبية في دورة ثانية).فإن تساوت الأصوات تسند الرئاسة إلى الأكبر في الأعضاء سنا.

لكن قانون البلدية ألزم تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الانتخابات المحلية نظرا لخصوصية دوره المرتبط بمصالح المواطنين في المرافق العامة البلدية مباشرة.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5 سنوات) ,وتنتهي مهامه للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الإقالة والاستقالة و الإقصاء [1].

أ–الاستقالة: وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس و ذلك أمام هذا الأخير مع إخطار الوالي بذلك، لكن الاستقالة لا تصبح سارية المفعول إلا بعد مرور شهر كامل من تاريخ تقديمها. .

ب–سحب الثقة: وتتمثل في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية في المجلس (ثلثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية .

وفي كل الحالات فإنه يعوّض خلال شهر بمنتخب آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها[2]

ر.اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

▪ بالنسبة لتمثيله البلدية: لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

– فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد.

– كما يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث: التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات.

– كما يدير الرئيس أموال البلدية والمحافظة على حقوقها حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة بـ:

1 – المادة 48 من نفس القانون.

2 – المواد من 55 إلى 59 من نفس القانون.

– تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

– القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

– إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91–434.

– توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن: تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

– إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها.

– السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية [1] .

▪ بالنسبة لتمثيله الدولة: باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها خاصة:

– الحالة المدنية: بناء على المادة 68 من القانون البلدي للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية.

– الشرطة القضائية: يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك تحت سلطة النيابة العامة.

– الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام.

ويقصد بالضبط الإداري Police Administrative المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا في:

– الحفاظ على الأمن العام: (حماية أرواح الناس و ممتلكاتهم. تنظيم المرور),

– الحفاظ على الصحة العامة .

– الحفاظ على السكينة العامة: (توفير للسكان الراحة والهدوء. عدم استعمال مكبرات الصوت بالليل وكذلك تنظيم المظاهرات).

في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي.

– تنفيذ القوانين والتنظيمات: باعتباره ممثلا للدولة يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.

1 – المواد من 68 إلى 83 من نفس القانون.

المطلب الثاني: خلفيات انتشار الفساد المحلي في الجزائر

عند مجيء الرئيس الحالي للجزائر إلى الحكم سنة اعترف بتفشي الفساد في المجتمع و مختلف أركان الدولة و لخص دلك في خطاب طويل وجهه للمواطنين الجزائريين يوم 27 أفريل1999م إذ قال: " ***إن الجزائر دولة مريضة بالفساد فهي مريضة في إدارتها و مريضة بالمحاباة و مريضة بالمحسوبية و التعسف بالنفوذ و السلطة و عدم جدوى الطعون . و التنظيمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها و لا حسيب ، مريضة بنهبها للموارد العامة بلا ناه و لا رادع***".

و ليس هناك ابلغ من هدا الوصف حيث لاحظ الرئيس الجديد آنذاك أن هده الأعراض أضعفت الروح المدنية و أبعدت القدرات و هجرت الكفاءات و نفرت أصحاب الضمير و شوهت مفهوم الدولة و غاية الخدمة العمومية، و يضيف الرئيس الجزائري: " **هل هناك كارثة أكثر من ذلك؟** "

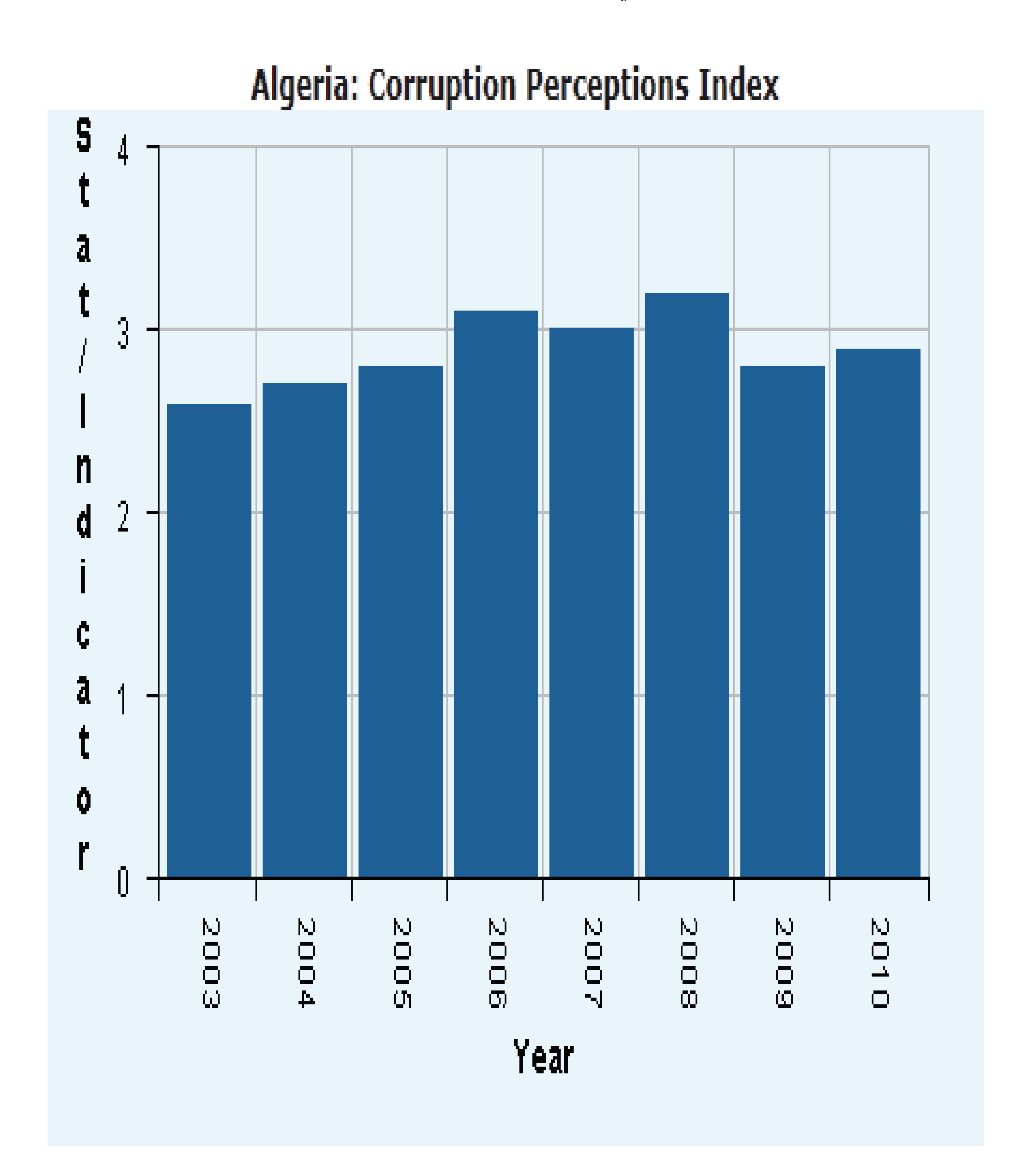
أولا : الفساد في الجزائر : مقاربة كلية

و مما يدل على انتشار الفساد بشكل كبير في الجزائر، المراتب المتأخرة التي تحتلها هده الأخيرة في مختلف الإحصائيات و الدراسات التي تقوم بها منظمة شفافية دولية TI، إذ تعودت هده المنظمة على إصدار تقريرها السنوي الذي يقيس الفساد * و الذي بدأ إصداره سنة 1995 ، وهو قائمة مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد حول العالم . و فيما يلي ترتيب الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد * في الفترة الممتدة بين 2003 و 2010م .

* مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية هو استقصاء للرأي العام. وهذا يعني أنه استطلاع للجمهور عامة، وليس للخبراء فقط. في كل بلد شملها القياس، تم استطلاع عينة عشوائية تمثيلية من العامة، المستطلعة آرائهم من الرجال والنساء الذين تزيد أعمارهم عن15 سنة. بعض العينات محلية وأخرى حضرية مدنية؛ جميع العينات متماشية مع الحالة السكانية الوطنية و العالمية. كما يستقصي آراء الناس حول القطاعات العامة التي هي أكثر فسادا، ورأيهم حول تطور مستويات الفساد في المستقبل القريب، فضلا عن أداء حكومتهم في ما تقوم به من اجل مكافحة الفساد. المقياس أيضا يبحث في تجارب المواطنين وتجاربهم مع الرشوة، وتقديم معلومات عن مدى الطلب منهم لدفع رشاوى عند الاتصال مع مختلف مقدمي الخدمات العامة. مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية هو المقياس الوحيد في العالم لاستقصاء الرأي العام حول إدراك مستوى وتجارب الفساد. وكاستطلاع للجمهور العام، يوفر المقياس مؤشرا على النجاح النسبي الذي حققته الجهود الرامية إلى كبح جماح الفساد في جميع أنحاء العالم . و تضمن TI جودة المقياس من خلال استعراض و مراجعة أسئلته من قبل لجنة استشارية لمنظمة الشفافية الدولية المؤلفة من خبراء دوليين رواد في مجال الفساد، والاقتصاد القياسي والإحصاء. و يختلف مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية عن مؤشر مدركات الفساد، في كون المقياس يقيم آراء الجمهور العام حول الفساد، في حين أن مؤشر مدركات الفساد يركز على آراء الخبراء. وبينما المقياس أيضا يتناول تجربة الأفراد للفساد، مؤشر مدركات الفساد يعكس إدراك المراقبين المطلعين على الفساد في القطاع العام والسياسة. ورغم هذه الاختلافات، هناك ارتباط كبير بين هاتين الدراستين كل سنة (معامل الارتباط الإحصائي هو 0.66 في عام 2007). و يختلف مقياس الفساد العالمي عن تقرير الفساد العالمي بأنه يستكشف أراء وتجارب المواطنين مع الفساد، في حين أن تقرير الفساد العالمي يقدم عرضا وتقييما معمقا عن حالة الفساد في جميع أنحاء العالم، ويعرض على شكل كتاب.

* مؤشر مدركات الفساد :يقيس هذا المؤشر درجة إدراك الفساد الموجود في أوساط المسؤولين العامين والسياسيين. وتتراوح قيمة تصنيفاته من 10 (الأقل فسادا) إلى صفر (الأكثر فسادا). وتهتم الدراسة المسحية بقياس فساد القطاع العام واستغلال الوظيفة العامة من أجل الكسب الشخصي. ويقيس هذا الدليل الفساد لدى الحكومات المحلية والوطنية وليس لدى الشركات المحلية والأجنبية الناشطة في هذه الدول. والمؤشر كمؤشر مركّب تم

<u>شكل 5 : وضعية الجزائر في مؤشر مدركات الفساد من 2003 إلى 2010 .</u>



<u>المصدر</u>: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : -http://www.undp
pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=22&cid=1

و يبين هذا الشكل أن مستوى انتشار الفساد في الجزائر بقي مرتفعا خلال السنوات الأخيرة حيث لم يتجاوز تنقيط الجزائر المتوسط (5 من 10)، و رغم بعض التحسن الملاحظ من 2006 إلى 2008 إلا أن السنتين الأخيرتين عرفتا تراجعا ملحوظا خاصة مع الكشف عن ملفات فساد ثقيلة كقضيتي سوناطراك و الطريق السيار شرق–غرب.

جمعه من 17 دراسة مسحية نفذتها 13 مؤسسة مستقلة مختلفة. ولا يتم إدراج أي بلد في المؤشر ما لم تتوفر عنه بيانات من 3 مسوحات على الأقل. وتقيس هذه المسوحات مدارك السكان المحليين والوافدين ورجال الأعمال والأكاديميين ومحللي المخاطر.

جدول 2: وضعية الجزائر في مؤشر مدركات الفساد من 2003 إلى 2010

السنة	مؤشر مدركات الفساد
2010	2.9
2009	2.8
2008	3.2
2007	3
2006	3.1
2005	2.8
2004	2.7
2003	2.6

المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=22&cid=1

ففي سنة 2010، انتقلت الجزائر من المرتبة 111 إلى المرتبة 105 في ترتيب منظمة الشفافية الدولية للدول الأكثر فسادا في سنة 2010، في حين احتفظت بنفس مؤشرات الفساد وانتشار الرشوة بالحصول على 2.9 من 10، ووضعتها هذه النقطة في ترتيب بعيد جدا عن جارتيها تونس والمغرب، كما جاءت متأخرة في الترتيب العربي والإفريقي. وحصلت الجزائر على علامة جد سيئة في ترتيب الدول الأكثر فسادا في العالم، وجاءت بعد كل من تونس والمغرب في المغرب العربي، فتونس كانت دوما في مرتبة أحسن من الجزائر، حيث احتلت المرتبة 59 بنقطة 4.3، ونفس الشيء بالنسبة للمغرب الذي يعتبر أحسن بقليل من الجزائر بترتيب 85 وبنقطة 1.3، أما موريتانيا وليبيا تحتلان مرتبتين متتاليتين 143 و146 في هذا التقرير .

و احتلت الجزائر المرتبة 11 عربيا، بعد مصر التي تقف في المرتبة 85، وجاءت قطر على رأس المنطقة في المرتبة 19 عالميا بمعدل 7.7، وبالنسبة للبلدان الإفريقية فقد احتلت الجزائر المرتبة 17، في نفس المجموعة مع السنغال وجمهورية بنين، الغابون وإثيوبيا. وابرز التقرير كيف أن الجزائر لم تحقق تقدما في مرتبتها العالمية منذ ثماني سنوات خلت، ففي السنة الفارطة جاءت في المرتبة 111، وهو

تراجع كبير بالنظر إلى المرتبة التي كانت تحتلها سنتي 2007 و2008، حيث كانت في المرتبة 99 و92 على التوالي.

واحتفظت الجزائر بمراتب متأخرة بزيادة مؤشرات الفساد فيها منذ 2003 إلى 2006، حيث جاءت في المرتبة 88 عالميا سنة 2003 من مجموع 133 دولة، وتأخرت عن الترتيب سنة 2004 لتأتي في المرتبة 97 من بين 146 دولة، وحافظت على نفس الترتيب في 2005 لكن مقارنة مع 159 دولة، وتقدمت نسبيا إلى المرتبة 84 عالميا مقارنة مع 163 دولة .

وأضاف التقرير أن الجزائر لا تتعامل تجاريا مع عشرة بلدان الأقل فسادا في العالم، في حين أن زبائنها ومموليها الأساسيين ليسوا في وضعية حسنة في تصنيف المنظمة، فألمانيا تحتل المرتبة 15، اليابان المرتبة 17، الولايات المتحدة الأمريكية المرتبة 22، فرنسا المرتبة 25، اسبانيا المرتبة 30، كوريا الجنوبية المرتبة 39، تركيا المرتبة 56، ايطاليا المرتبة 67 بأسوأ نقطة 3 . 9، وأخيرا الصين في المرتبة 78 [1] .

و في تقرير تقييمي – رقم 4 – قامت به الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء MAEP، فان الفساد انتشر في الجزائر في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والشركات، كما انه يتنوع بين الفساد الكبير الذي يمارسه كبار المسؤولين و الفساد اليومي الذي يقوم به الموظفون الصغار و المواطنون أيضا . فـ " القهوة " (كما سماها التقرير و كما يسميها الجزائريون للتعبير عن الرشاوى الصغيرة خاصة بهدف الحصول على الخدمات) منتشرة بقوة و هو ما يمثل تحديا كبيرا للمجتمع و للسلطات الجزائرية التي اعترفت بدلك في التقييم الذاتي الذي أصدرته.

و في نفس التقرير، و حسب استطلاع للرأي أجري حول هذا حول مدى تفشي الفساد من قبل الحكومة الجزائرية في إطار التقييم الذاتي أمام النظراء RAEP ، أثبتت النتائج نفس وجهة نظر الـ MAEP * ، حيث بينت الدراسة بان آفة الفساد في الجزائر لم تستثن أية قطاع بما في دلك قطاع المؤسسات التعليمية . و يعتقد 20 % من المشاركين في الاستطلاع بان مستوى الفساد في الجزائر عال جدا أو عال، بينما

1- " الجزائر في المرتبة 105 بين الدول الأكثر فسادا في العالم " ، موقع الجزائر 360، تم تصفح الموقع يوم 2010/10/27. http://www.algerie360.com/ar/6048

* الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء تم إنشاؤها في إطار الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا والمعروفة اختصارا بالنيباد سنة 2002 تسعى لتشجيع الدول الأعضاء للمشاركة في ضمان أن تكون سياساتها وممارساتها تتفق مع القيم السياسية والاقتصادية وإدارة الشركات والقواعد والمعايير والأهداف المتفق عليها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية الواردة في عملية الشراكة الجديدة، أما التقييم الذاتي أمام النظراء فهي تقارير تقدمها الدول لنظيراتها حول الحالة العامة للحكم الراشد في الدولة داخليا لتتم مناقشته من طرف النظراء و تقييم الوضع في تلك الدولة.

يعتقد 41.1 % أن الفساد موجود بصفة معتدلة، ما البقية و يمثلون 37.2 % فيرون بان الفساد منتشر بشكل منخفض في الجزائر .

و ترجع الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء هدا المستوى العالي للفساد في الجزائر إلى الشعور العام بالقدرة على الإفلات من العقاب و غياب تخوف شعبي من الردع الذي قد تمارسه الهيئات المختصة في مكافحة الفساد، حيث و على عكس فترة الحزب الواحد التي كان فيها الفساد خفيا و غير معلن، فإن مظاهر الفساد مرئية للجميع و معروفة رغم تنوعها لدى الجهات الرسمية و حتى المواطنين [(1)] .

ففي سنة 2010 مثلا، سجلت مصالح الشرطة القضائية عبر الـ48 ولاية أزيد من 3 آلاف جريمة فساد اقتصادية تورّط فيها7061 شخص بينهم 800 أجنبي، فيما أصدرت مصالح الشرطة الدولية "الإنتربول" مذكرة توقيف في حق 34 جزائريا لارتكابهم جرائم مختلفة. وسجلت العاصمة أعلى نسبة لجرائم الفساد الاقتصادي، بنسبة 90 ٪ فيما تقاسمت كل من ولاية وهران وسيدي بلعباس نسبة 10 ٪ . و في إطار تطبيق القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 06/01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ،تم تسجيل 3662جريمة فساد اقتصادية ومالية، خلال 2010 حيث عالجت مصالح الشرطة القضائية ما يربو عن 1472 قضية متعلقة بالجريمة الاقتصادية خلال سنة 2010 تورط فيها 3076 شخص، بينهم 128 أجنبي تم إيداع 634 من مجموع الموقوفين رهن الحبس المؤقت ووضع 321 تحت الرقابة القضائية، فيما وجهت استدعاءات مباشرة لـ321 آخر.

أما فيما يخص الجرائم المتعلقة بالجانب المالي، فإن الفرق المختصة في هذا المجال عالجت 2190 قضية خلال الفترة الممتدة مابين1 جانفي و31 ديسمبر من سنة 2010، جرت 1523 شخص إلى الحبس من مجموع 3985، فيما وضع 365 تحت الرقابة القضائية، واستدعاء مباشر لـ427 آخر، فيما بلغ عد الأجانب المتورطين في قضايا الجرائم المالية 675 شخص من جنسيات مختلفة.

و سجلت جرائم التزوير واستعمال المزور حسب المصدر ذاته الرقم القياسي وذلك بتسجيل 956 قضية أدين فيها 2018 شخص بينهم 449 أجنبي، تليها الجرائم الخاصة بالتهريب الدولي للمركبات بـ144 قضية تورط فيها 14 أجنبيا من جنسيات مختلفة تحديدا الأوروبية منها، بينما احتلت قضايا الرشوة المرتبة الثالثة، حيث عالجت فرق مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية 75 قضية تورط فيها 96 شخصا، 5 منهم أجانب [(2)] .

---

1 – Mécanisme Africain d’Évaluation par les Pairs, Rapport D'évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire (Alger : Gouvernement Algérien, 2007), p 352 .

2 – نوارة باشوش، " 3000 فضيحة فساد خلال 2010 "، الشروق اليومي، 22 مارس، 2011 ، الحدث، ص3.

و مما يدل على الآثار السلبية التي يخلفها الانتشار الكبير للفساد في الجزائر، التقرير الذي أصدرته "منظمة النزاهة الدولية" مطلع 2011 ، و الذي يتضمن أرقام خيالية، فالرشوة والفساد والتهرب الضريبي إلى جانب العمليات المالية غير المشروعة، كلفت الجزائر فاتورة خيالية، حيث تمكنت شبكات الفساد من تهريب 13.6 مليار دولار (ما يعادل 97920 مليار سنتيم) خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2008، بمعدل 1.7 مليار دولار سنويا.

وأكدت المنظمة، أن الجزائر تتكبد خسائر بسبب الفساد والرشوة، فضلا عن الخسائر غير المباشرة في مجال مناخ الأعمال وتعطيل الوصول العادل للتمويلات البنكية والتقاسم العادل للثروة.

و بالحسابات الاقتصادية، فإن المبلغ المقدر بـ13.6 مليار دولار، والذي تم تهريبه بين 2000 و2008، يسمح في حال تمت المحافظة عليه واستثماره محليا ببناء 652800 مسكن على أساس سعر متوسط في حدود 150 مليون سنتيم للمسكن الواحد حسب أسعار التكلفة الرسمية المعتمدة من طرف الحكومة للسكنات الاجتماعية، وفي حال تمكنت الحكومة من التحكم الجيد في أسعار الإنجاز وتخفيضها إلى 100 مليون للمسكن الواحد، فإن المبلغ يسمح لها ببناء 979200 مسكن وبالتالي يمكنها حل أزمة السكن التي أصبحت من أسباب عدم الاستقرار الاجتماعي و السياسي في الجزائر.

وأشار التقرير، إلى أن هذه المبالغ التي تم تهريبها من الجزائر، لا تتضمن الرشاوى التي تدفع في الخارج من طرف الشركات الأجنبية لبعض المسؤولين في مقابل الحصول على صفقات عمومية، أو المبالغ التي يتفق بشأنها قبل فوترة السلع والخدمات المستوردة من الخارج، مما يتسبب في تهريب المال العام تحت غطاء شبه شرعي وهو عمليات الاستيراد، والتي تقدر حسب الخبير المالي الجزائري نورالدين لغليل، بحوالي 20 بالمائة من فاتورة الواردات السنوية، كما لا يتضمن المبلغ أيضا قيمة التحويلات السنوية التي تقوم بها الشركات الأجنبية العاملة بالجزائر، في شكل أرباح سنوية، والتي تجاوزت السنة الماضية 11 مليار دولار.

وحذرت المنظمة الحكومة التي تعاني من الظاهرة، من عواقب التكلفة الاقتصادية والاجتماعية المزدوجة التي تتحملها الخزينة العمومية والشرائح الأكثر فقرا وهشاشة، مشددة على أن حوالي 65 بالمائة من تلك الأموال المهربة إلى الخارج، من التلاعب والغش الضريبي وتضخيم عمليات الفوترة في المعاملات التجارية الدولية، ما ينجم عنه أيضا خسائر في المداخيل الجبائية [1] .

1 – عبد الوهاب بوكروح، " تهريب 97920 مليار سنتيم بطريقة غير شرعية منذ 2000 "، الشروق اليومي، 14 فيفري، 2011 ، الحدث، ص3.

ثانيا: تفشي الفساد بين المنتخبين المحليين :

بما أننا بصدد دراسة المستوى المحلي للفساد، فلا بد أن نعرج على مدى تفشي هده الظاهرة في المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر التي كانت و لازالت تمثل ركنا مهما من أركان الإدارة المحلية و التنمية في الجزائر، فقد أشرفت الهيئات المحلية على في الفترة الممتدة من 1999 إلى 2009 م على 150000 برنامجا بلديا و غير مركزي بقيمة تراوح 6000 مليار دينار جزائري، كما تم إشراكها بقوة في عدة برامج مكافحة السكن الهش الذي استفادت منه 145000 أسرة، و برنامج مكافحة البطالة من خلال انجاز 103000 محلا تجاريا موجها لتشغيل الشباب العاطل عن العمل . و رغم انه في سنة 2000 كانت هناك حوالي 1200 بلدية تعاني من العجز المالي، إلا أن هدا العدد تقلص إلى 500 بلدية في سنة 2008، و ارتفع في سنة 2009 إلى 1207 و يتقلص إلى حد أدنى بلغ 12 بلدية فقط بفضل ضخ الصندوق المشترك لضمان البلديات 135 مليون دينار جزائري في 2009 و 15 مليار دينار في 2010 [(1)]، و هو ما يعكس الجهود المبذولة لتحسين وضعية الميزانيات اللامركزية، إضافة إلى مسح الخزينة العمومية للديون المترتبة على البلديات و المساهمة الهامة لميزانية الدولة في ميزانية البلديات عبر البرامج البلدية للتنمية[(2)] .

و مما سبق نلاحظ الأهمية التي تحظى بها الهيئات المحلية في الجزائر خاصة في الجانب المالي، أين تتمتع البلديات و الولايات بسيولة مالية جيدة في ظل تحول الجزائر إلى ورشة كبيرة بفعل المرحة الانتقالية التي تمر بها، فضلا عن ارتفاع احتياطي الصرف بسبب ارتفاع أسعار البترول الذي يمثل المصدر الأساس لمداخيل الجزائر . و بفعل الدور المحوري الذي تلعبه الهيئات المحلية في عملية التنمية، فقد أصبح المنتخبون المحليون الدين يمثلون جزءا مهما من سير الجماعات المحلية عرضة للقيام بمختلف مظاهر الفساد و ممارساته، و هو ما انعكس على أدائها لمهمتها التنموية بصفة جيدة .

ففي العهدة الانتخابية الممتدة بين 2002 و 2007م، تم تسجيل عدد هائل للمنتخبين المدانين من قبل العدالة فضلا عن الأزمات الداخلية التي عطلت بعض المجالس، وكذا تسجيل عجز مالي بأغلب بلديات الوطن. و يشير التقييم الذي قدمه مطلع شهر سبتمبر 2007 الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية دحو ولد قابلية حول تسيير المجالس المنتخبة، أن هناك خلل هيكلي في تسيير البلديات التي وصلت مديونيتها إلى غاية سنة2007 ما يقارب 116 مليار دينار إلى جانب تسجيل 368 استقالة على مستوى المجالس البلدية 73 منها تخص رؤساء البلديات فقط بسبب الضغوط، واستقالة 110 منتخبا

---

1 – ياسمين بوعلي، " تقلص عدد البلديات العاجزة إلى 14 بلدية في 2010 "، الجزائر نيوز، 23 ماي، 2011، وطنيات، ص 5.

2– مصالح الوزير الأول الجزائري، ملحق بيان السياسة العامة 2010 (الجزائر: الحكومة الجزائرية، 2010) ص ص 8–9.

بالمجالس الشعبية الولائية . أما بالنسبة لحالات سحب الثقة التي عطلت العديد من البلديات فقد بلغت خلال العهدة الممتدة بين 2002 و 2007 م 101 حالة [1] .

بينما بالنسبة لقضية المتابعات القضائية فقد حققت رقما قياسيا إذ أن 1648 منتخب محلي توبعوا قضائيا، من بينهم 900 منتخب أدانتهم العدالة بأحكام متفاوتة تراوحت بين الحبس والحبس مع وقف التنفيذ، في حين أن 500 منتخب لم تفصل العدالة بعد في قضاياهم، أما 148 منتخب فمازالوا قيد التحقيق، بعد أن تم اكتشاف تجاوزات ارتكبوها مباشرة بعد تنصيب المجالس البلدية الجديدة، وتفيد ذات الأرقام أن عددا من الإطارات وموظفي البلديات المعنية متابعون قضائيا أيضا بسبب ضلوعهم في مختلف التجاوزات المرتكبة والمتعلقة بنهب العقار أو التزوير واستعمال المزور أو تبديد الأموال العمومية ومخالفة قانون الصفقات العمومية، وقدرت الإحصائيات عدد هؤلاء بـ 423 موظف من بينهم 16 موظفا يشغلون منصب أمناء عامين للبلديات .

وتكشف أرقام وزارة الداخلية أن حجم الأموال التي نهبها المنتخبون في العهدة السابقة تجاوز 348 مليار سنتيم وذلك من خلال إبرام صفقات مخالفة للتشريعات ونهب للأموال غير أن عمليات نهب العقار والصفقات المشبوهة كانت الصفة الأساسية التي التصقت بالمنتخب المحلي خلال العهدة الممتدة بين 2002 و 2007م مما أدى بوزارة الداخلية إلى استثناء ملف تسيير العقار من صلاحيات المجالس المحلية [2] .

أما بالنسبة للعهدة الانتخابية الحالية التي تمتد من 2007 إلى 2012، كشف دحو ولد قابلية وزير الداخلية والجماعات المحلية في العرض الذي قدمه أمام نواب الغرفة البرلمانية الثانية حول مشروع القانون المتعلق بالبلدية، عن توقيف 206 أعضاء من المجالس الشعبية البلدية من بينهم 43 رئيسا أعيد إدماج 49 منهم بحيث 9 هم رؤساء مجالس بلدية . وسجل إقصاء 23 عضوا أدينوا جزائيا، في حين أحصي وضعيات انسداد على مستوى 33 بلدية لأسباب مختلفة منها رفض تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي و 32 حالة سحب للثقة بسبب سوء التسيير واختلالات خطيرة بين الأعضاء .
و عليه فان الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بلغ درجة كبيرة، و الدليل هو متابعة حوالي 1648 منتخب محلي من بين 15839 (13879 منتخبا بلديا و 1960 منتخبا ولائيا) خلال عهدة انتخابية واحدة تمتد لـ 5 سنوات فقط .
و عليه لابد علينا أن نوضح أسباب هدا الانتشار الكبير للفساد، على المستويين الوطني و المحلي.

1 – عبد الرزاق بوالقمح، " نهاية عهدة انتخابية تحت شعار المتابعات القضائية والفساد"، الشروق اليومي،31 أكتوبر، 2007، الحدث، ص 7 .
2 – مراد محامد، " 41 ألف منتخب محلي يرفضون التصريح بممتلكاتهم"، الشروق اليومي، 20 جويلية، 2008، الحدث، ص 5 .

ثالثا: أسباب انتشار الفساد وطنيا و محليا:

من الملاحظ أن جميع الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد في الجزائر تركز على وجود محيط اجتماعي و سياسي و اقتصادي و قيمي يشجع ممارسة مختلف مظاهر و أنواع الفساد. و عليه نميز بين نوعين من الأسباب أدت إلى تفشي الفساد في المجالس المحلية المنتخبة .

1. أسباب متعلقة بالبيئة العامة : و المقصود بها، مجموع العوامل التي تؤدي إلى انتشار الفساد و تؤثر على مختلف الفواعل الاجتماعية بشكل عام، أي أن هذه الأسباب تمثل عاملا مشتركا بين مختلف الأطراف التي تمارس أفعالا فاسدة . ففي حالة الجزائر مثلا، فالأسباب المتعلقة بالبيئة العامة، هي العوامل التي أدت إلى انتشار الفساد وطنيا و ليس في المجالس المحلية وحدها . و أهمها:

أ.الأسباب الاجتماعية:

لأن ضعف المستوى المعيشي و تدني الظروف الاجتماعية و الصحية للأفراد يدفعهم للتورط في أفعال و ممارسات فاسدة و غير مشروعة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية كقبول الرشاوى من طرف الموظفين الصغار.

كما أن سيطرة القيم الثقافية السلبية كالمحاباة و قيم العائلة الممتدة تشجع الفساد، حيث تعتبر عملية تقديم الخدمات و التسهيلات لأبناء العائلة الواحدة و توظيف الأقارب و الأصدقاء من القيم المستحبة في المجتمع الجزائري، لأنها تقوي الروابط و العلاقات بين أفراد العائلة الواحدة، في حين أن هدا السلوك يعد من وجهة النظر الغربية من القيم المنحرفة التي تقوم على مبدأ الاستحقاق و الجدارة في الحصول على الوظائف مثلا [1] .

كما تشجع البنية القبلية التي يتميز بها المجتمع الجزائري على انتشار مظاهر الفساد في إطار تبادل الفساد الاجتماعي، حيث كثيرا ما بُنيت شبكات الفساد على العلاقات العائلية التي تربط الأشخاص في عدة قطاعات، مما جعل الفساد الصفير امرأ منتظما و جيدا بالنسبة للمواطن الجزائري [2] .

ب.الأسباب الاقتصادية: و أهمها:

1. طبيعة الاقتصاد الجزائري : حيث انه من الملاحظ لجوء السلطة إلى سياسات تصنيعية مكلفة و سريعة، مما أدى إلى ظهور نفقات إضافية و استثمر مكلفة . ففي الميدان التكنولوجي، أدى استيراد الجزائر للتقنيات المتطورة بكثرة إلى توجيه التبادلات التجارية نحو سوق أجنبية محددة، مما يزيد من فرص حدوث الفساد خاصة من طرف الشركات الأجنبية التي تحاول الحصول على صفقات في الجزائر، إذ أن 6 شركات فرنسية كانت تحتكر 50% من عقود استيراد الأجهزة الصناعية و 50 % من عقود

1 – فيروز زرارقة، " الفساد في المجتمع الجزائري و استراتيجية الحد منه " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، جامعة سطيف، الجزائر، 08–09 أفريل 2007)، ص 12.

2 – Djilali Hadjadj , ‘‘ La Corruption– Change Social ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 26 Mai, 2008, Soir Corrutpion, p 17.

انجاز البنية التحتية و هده الشركات هي : Technip, Krebs, Creusot–Loire , Berliet, Cmim, Chantiers De L’Atlantique.

– كما أن اللجوء الزائد لتعاون التقني الأجنبي أدى إلى عملية تراكمية للنفقات غير المبررة . ففي فترة التصنيع الهائلة التي امتدت بين 1973 و 1978م وقعت الجزائر 4912 عقدا للتعاون التقني الأجنبي مقابل 18 مليار دولار [1] .

– الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري : أدى إلى بروز ما يعرف بالتماس الريع Rent Seeking و رغبة كل طرف في الحصول على جزء من الأموال الناتجة عن تصدير المحروقات، كما أن الخيار الاشتراكي الذي اتبعته الجزائر أدى إلى بروز الدولة المقاولة التي تقوم بالاستثمار في مشاريع عمومية بدون رقابة و لا ضوابط للإنفاق العام و هو ما أدى إلى اختلاسات كبيرة من المال العام .

– من جانب آخر فإن احتكار الدولة في فترة الاقتصاد الموجه للاستيراد الخارجي، أدى إلى ظهور ندرة في السلع و الخدمات و شجع على ظهور سوق موازية للسوق الرسمية و ساهم في تفشي الممارسات الفاسدة .

و رغم سلبيات الفترة الاشتراكية فإن الانتقال إلى اقتصاد السوق كانت له آثار وخيمة من حيث انتعاش الفساد، حيث أن الفترة الانتقالية، أدت إلى ظهور المضاربين خاصة في ظل حرية المنافسة التي يفرضها اقتصاد السوق ؛ بينما تحول احتكار الدولة للتجارة الخارجية إلى احتكار عدد من المستوردين الدين يتمتعون بحماية أطراف خفية في السلطة . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن التخلي عن الإدارة المركزية للاقتصاد والانتقال اقتصاد السوق لم يرافقه إنشاء مؤسسات موثوقة ومستدامة في الجانب الاقتصادي بإمكانها تنظيم العلاقة بين مختلف الأطراف .

– بروز ظاهرة التفاوت الطبقي أو اللامساواة و الفقر : و التي تبرز من خلال انخفاض أجور الموظف الحكومي و الضغوط المادية و النفسية التي تعاني منها الطبقة الدنيا، و ما يقابل دلك من مستوى اجتماعي فاحش يعيشه إفراد الطبقة العليا، و هو ما يدفع إلى القيام بعمل إضافي أو غير مشروع كالرشوة و الاختلاس لتحسين المستوى المعيشي .

– الحصول على أموال ضخمة من خلال الرشاوى و الاختلاسات : فمن خلال العقود التجارية و تخفيض الرسوم الجمركية و التهرب الضريبي إلى جانب العلاقات التجارية و الصناعية القائمة على المحسوبية و العلاقات الشخصية، يحصل المسؤولون الحكوميون على موارد مادية كبيرة .

– التزايد الطردي للفساد مع عملية التحديث في المجتمع ففي ظل التحول الاقتصادي و عمليات الخصخصة ازدادت عملية النهب و غسيل الأموال و غيرها [2] .

---

1 – عبد الحميد براهيمي، " دراسة حالة الجزائر"، في الفساد و الحكم الصالح في البلدان العربية، المحرر: اسماعيل الشطي، ط1. (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص 842.

2 – زرارقة، مرجع سابق، ص 13 .

ج.الأسباب السياسية:

كتورط الكثير من السياسيين في قضايا الفساد، و عدم تنفيذ القوانين أو انتهاكها، إضافة إلى فساد القمة و استغلال المناصب العليا لتحقيق مآرب شخصية و استغلال النفوذ للحصول على المال العام . فقطاع العدالة مازال يعاني من اختلالات خطيرة، بفعل التبعية للسلطة السياسية و غياب منظومة قانونية متكاملة و فعالة بإمكانها فرض احترام القانون على الجميع .

إضافة إلى دلك فيلاحظ غياب تداول و تدوير للنخب الحاكمة، لأن الكثير من متحدي القرار بقوا في مناصبهم في السلطة لمدة طويلة مما شجع على بناء شبكات للمحسوبية و الرشوة [1] .

فضلا عن ذلك، فإن قصور و ضعف المؤسسات السياسية و الإدارية أثر سلبا على المواطنين، الذين أصبحوا يقدمون الرشاوى و يلجؤون للوساطة و المحاباة للحصول على خدمات هي في الأصل حقوق مكفولة دستوريا، بينما يلجأ جزء آخر من المواطنين إلى الممارسات الفاسدة لربح الوقت و الابتعاد عن التعقيدات البيروقراطية أثناء حصولهم على الخدمات العامة التي تقدمها المرافق الحكومية أو الخاصة .

و في سياق آخر، فقد سعت السلطة إلى الحفاظ على السلم الاجتماعي مقابل التساهل و التسيب في معاقبة المتورطين في قضايا الفساد مما خلق إحساسا على القدرة على الإفلات من العقاب لدى بقية المكونات الاجتماعية، وساهم في تفشي قيم و ثقافة الفساد بشكل عاد في المجتمع الجزائري [2] .

2. **أسباب متعلقة بالمجالس المحلية المنتخبة:**

كما تم شرحه في العناصر السابقة، فالبيئة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية بالجزائر تشجع على تورط المسؤول و المواطن معا في الممارسات الفاسد، لكن في نفس الوقت هناك بعض العوامل الأخرى التي تشجع المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة، أهمها :

– ضخامة و تعدد و تعقد الاختصاصات الموكلة للمنتخبين المحليين.

– إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين، حيث أن الدستور و القانون العضوي للانتخابات سمح لأي مواطن جزائري بالترشح لعضوية المجالس البلدية و الولائية بدون شروط تتعلق بالمعرفة بقواعد التسيير و نظمه [3] .

– نقص تجربة المنتخبين المحليين فعلى سبيل المثال، من بين 1541 بلدية بالجزائر، هناك فقط 62 رئيسا للبلدية ينتخب للمرة الثانية على التوالي و 256 منهم يشغلون المنصب لعهدة ثانية غير متتالية.

– نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون .

---

1 – Cécile Jolly , ‘‘ Les cercles vicieux de la corruption en Algérie ‘‘ , Revue Internationale Et Stratégique , France, n° 43(2001/3), p114.

2 – Mécanisme Africain d’Évaluation par les Pairs, cit , p353-354.

3 – دريوش، مرجع سابق، ص 48 .

– ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، حيث أنه يوجد 39 % فقط من المنتخبين المحليين يتمتعون بمستوى تعليمي عال، وهو ما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل الجهل بالقوانين المنظمة.

– ضعف الأجور الموجهة للمنتخبين المحليين مع ضخامة المبالغ المالية التي يشرفون على إنفاقها : إذ يتقاضى رؤساء البلديات حاليا رواتب جد ضعيفة لا تتجاوز 15 ألف دينار كراتب قاعدي وتصل حوالي 17 ألف دينار مع احتساب المنح العائلية بالنسبة للمنتخبين الذين كانوا بطالين قبل الانتخابات. في حين يتقاضى أعضاء المجلس 12 ألف دينار فقط. أما رؤساء البلديات الذين كانوا يشغلون مناصب قبل الانتخابات فيتقاضون نفس رواتبهم في المؤسسات التي كانوا يشتغلون بها عن طريق الانتداب، إضافة إلى منحة التمثيل التي لا تتعدى 2270 دينار فقط، مع عدم استفادتهم من بعض المنح (النقل والقفة) [1].

– غياب حماية قانونية : فالمنتخبون المحليون عادة ما يطالبون بحصانة قانونية كتلك التي يتمتع بها نواب البرلمان تحميهم و تمكنهم من مواجهة شبكات الإجرام المنظم، و قد طالب منتدى اميار الجزائر بنظام أساسي للمنتخب المحلي يحدد حقوق و واجبات هده الفئة [2] .

و في مقابلة أجراها الباحث مع وال سابق لولاية شرقية كبرى تحفظ عن ذكر اسمه يعيش الآن بفرنسا، حول أسباب الفساد في المجالس المحلي المنتخبة، فهو يرى بأن هده الظاهرة تعود بالدرجة الأولى إلى وجود قيم اجتماعية مشجعة، حيث أن الممارسات الفاسدة حسبه تتم لدى المواطن الجزائري عن ذكاء و خبرة في الحياة، و يعتقد هدا المسؤول السامي سابقا بأن الدور الذي تلعبه المدرسة و العائلة يبقى سلبيا من خلال تلقينهما لقيم تحث على الفساد . من جانب آخر، يذهب ذات الشخص إلى اعتبار الفساد المحلي نتيجة لتفشي الفساد الكبير و فساد القمة و أن عدم خضوع المسؤولين الكبار المتورطين في قضايا الفساد للمحاسبة و العقاب شجع المنتخبين المحليين على القيام بنفس السلوكيات و لو كانت مخالفة للقانون [3] .

1 – ليلى مصلوب، " الأمناء العامون بالولايات يجتمعون بالمنتخبين المحليين للنظر في مطالبهم "، الشروق اليومي، 27 ديسمبر، 2008، الحدث، ص 6 .

2 – عزيز ح ، " أميار يتهمون أحزابا بالبزنسة على حساب انشغالاتهم " ، الشروق اليومي، 09مارس، 2011، الحدث، ص 15 .

3 – مقابلة أجراها الباحث مع وال سابق لولاية باتنة خلال تواجده بمسقط رأسه في 9 مارس 2011.

المطلب الثالث: الآليات المعتمدة لمكافحة الفساد في الجزائر: دراسة قانونية

إن الانتشار الكبير لمظاهر الفساد في الجزائر أدى إلى قيام السلطة بمجموعة من الخطوات في سبيل التقليل من هده الآفة الخطيرة، و التي تعددت بين نصوص قانونية و هيئات وطنية إضافة إلى مجموعة من الاتفاقيات الدولية .

أولا : النصوص القانونية

و هي مجموع القوانين و المراسيم و الاتفاقيات التي تهدف إلى تفصيل الممارسات المندرجة ضمن الممارسات الفاسدة و تحدد عقوباتها، و لعل أهمها:

1.**القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته** : " القانون رقم 06-01 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 14 رقم بتاريخ 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006" بأبوابه الستة و مواده الـ 73 كالآتي :

الباب الأول :أحكام عامة

تم تحديد فيه الأهداف المتوخاة من وضع هدا القانون كما تم تبيان المصطلحات المستعملة فيه التي تطابقت في مجملها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [1] .

الباب الثاني :التدابير الوقائية

تم فيه النص على جملة من القواعد التي يتعين على الإدارة العمومية و مستخدميها مراعاتها لضمان النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون العامة و في العلاقات التي تربط الهيئات العمومية بالمواطنين و لم يتم الاقتصار في هده القواعد الوقائية على القطاع العام و ممثلي الدولة بل تعدت دلك إلى القطاع الخاص بما انه اعتبر شريكا أساسيا للسلطات العمومية في شتى مجالات الحياة . و يمكن تلخيص مضمونه فيما يلي :

التوظيف: لقد فرضت النصوص المتعلقة بهذا الجانب مجموعة من المعايير والشروط التي يتعين الاعتماد عليها وأخذها بعين الاعتبار حال كل توظيف أو تعيين كالنجاعة والشفافية والجدارة والكفاءة. كما فرضت هذه النصوص كذلك اعتماد أسلوب الانتقاء الموضوعي القائم على شروط تضمن تكافؤ الفرص ، احتراما لمبدأ أن للشخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد . ومعلوم أن أي وظيفة تقابلها أجرة ملائمة وتعويضات كافية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان وتحميه من مغبة السقوط في هاوية الفساد. هذا فضلا على إعداد برامج تكوينية لتحسين المدارك و التحسيس بمخاطر الفساد[2] .

التصريح بالممتلكات: تنص المادة الرابعة من هذا القانون بما يلي : قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته . ومعلوم أن هذه المادة جاءت في إطار التدابير الوقائية

1 – المادتان 1 و 2 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المادة 3 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

وضمانا لشفافية الحياة السياسية وسير المؤسسات العمومية ولصون كرامة الأشخاص المكلفين بمهمة ذات النفع العام على أن يكون هذا التصريح خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب الموظف في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية ، ويجدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، بنفس الكيفية التي تم فيها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الخدمة . هذا ويحتوي التصريح بالممتلكات المنصوص عليه بالمادة 04 جردا للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر ولو في الشيوع في الجزائر و /أو في الخارج.

ويكون التصريح حسب ما يلي:

– أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا بالنسبة: رئيس الجمهورية. أعضاء البرلمان. رئيس المجلس الدستوري و أعضاؤه. رئيس الحكومة وأعضائها. رئيس مجلس المحاسبة. محافظ بنك الجزائر.السفراء القناصلة. الولاة. القضاة.

– أمام الهيئة بالنسبة:لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

– أما بالنسبة لباقي فئات الموظفين العموميين فيتم تحديد كيفية التصريح بالممتلكات عن طريق التنظيم. مع الإشارة أن محتوى التصريح بالممتلكات بالنسبة للفئة الأولى ما عدا القضاة ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم لمهامهم. في حين يكون التصريح بالممتلكات للفئة الثانية من الموظفين محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

وبشأن الانشغال المتعلق بمدى مساس إلزامية إجراء تعليق التصريح بالممتلكات ونشره بالمبدأ الدستوري المتعلق بحماية حياة المواطن الخاصة، يمكن القول أن هذا الإجراء لا يشكل أي انتهاك لحرمة الحياة الخاصة للمنتخب أو للموظف العمومي بل هو إجراء يقصد به ترسيخ مبدأ الشفافية في تولي المسؤوليات ألدى يشكل بدوره حماية للمنتخب نفسه من أي تأويلات مختلفة [1] .

وضع مدونات أخلاقية : إن شأن المدونات الأخلاقية بالنسبة لفئة الموظفين هو شأن القانون بالنسبة للمجتمع ذلك أن الواقع الاجتماعي قد أثبتت أن للمدونات الأخلاقية أثر بالغ الأهمية في تقويم شؤون الموظفين التابعين لنفس الفئة، باعتبارها مجموع الواجبات الخاصة بممارسة نشاط مهني محدد من طرف النقابات و في إطار ما هو قانوني ، لهذا الغرض حرس المشرع ضمن هذا القانون على وضع مثل هذه المدونات من طرف المؤسسات والهيئات العمومية تحدد فيها قواعد تكون بمثابة إطار يضمن الأداء السليم والحسن و النزيه للوظيفة العمومية والعهدة الانتخابية [2] .

في مجال إبرام الصفقات العمومية: تعد الصفقات العمومية المجال الخصب الذي ينمو ويتكاثر فيه الفساد بصفة مضطردة لعلاقتها المباشرة بصرف المال العام من جهة و استغلالها بصفة عمدية من طرف

1 – المواد 4 و 5 و 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المواد 7 و 8 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

الجهات المتعاقدة للظفر بمعاملات بأقل تكلفة على حساب المصالح الوطنية مقابل خدمات مالية نسبية تضاف في نهاية المطاف إلى قيمة الصفقة عند حساب نسبة الأرباح.

وإدراكا منه لما يمكن أن تلحقه مثل هذه المعاملات بالاقتصاد الوطني فرض المشرع ضمن المادة09 من هذا القانون ترتيبات ترتكز في مجملها على مفهوم الشفافية والمنافسة الشريفة والموضوعية والتسيير العقلاني للمال العام وفقا للإجراءات المعمول بها. هذا فضلا عن إضفاء الشفافية في إدارة الشؤون العامة بالنص على واجب تبسيط الإجراءات الإدارية والرد على شكاوى المواطنين و حسن استقبالهم و توجيههم(1) .

مساهمة المجتمع المدني: إن المجتمع عندما يمارس حقوقه الانتخابية بصفة حضارية وهادفة إلى اختيار أحسن البرامج و أنزه الأشخاص و أقدرهم يساهم بالضرورة في اختيار أحسن الممثلين لتولي السلطة العمومية وهي الوسيلة المثلى للوقاية من الفساد كما أن انضمامه إلى مساعي الدولة الرامية إلى القضاء عليه و إدراكه لأغراضها سيساهم بدون شك في لعب دوره الإيجابي مساندا بذلك كل الجهود الرامية إلى الوقاية ومكافحة الظاهرة (2) .

وضع أنظمة رقابة داخلية للمؤسسات العمومية: إن المراقبة الداخلية المستمرة للمؤسسات العمومية ومراقبة و تدقيق لعملية حساباتها وفق ما يشترطه القانون تعد أمثل و أفضل وسيلة لمنع ظاهرة تبيض الأموال والكشف عن مصادرها في حينها ومتابعة مآلها ، وهو الغرض الذي قصده المشرع من خلال النص على هذا الإجراء ضمن المادة 16 منه.

الباب الثالث :الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

تم التنصيص على إنشاء هيئة متخصصة تتولى تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد و تم تمييز هده الهيئة ببعض الصلاحيات في مجال الوقاية من خلال دورها التوجيهي و التحسيسي أو في مجال محاربة الفساد من خلال استغلال المعلومات التي قد تؤدي إلى كشف الجرائم و إيقاف مرتكبيها و لهدا تم النص على القنوات التي تمدها بالمعلومات و الوثائق المفيدة و كذا علاقتها بالسلطة القضائية أما فيما يخص تنظيم هده الهيئة و كيفية سيرها فقد تمت إحالة دلك على التنظيم . و سيتم التفصيل أكثر فيه حول هده الهيئة الجزء المتعلق بالمكونات المؤسساتية الحكومية لمكافحة الفساد بالجزائر .

الباب الرابع :التجريم والعقاب.

تم التعرض فيه لما يلي :

– التجريم: إذا كان للأسلوب الوقائي دورا هاما في الحد من ظاهرة انتشار الفساد في المجتمع فإن لأسلوب الردع والجزر دورا أهم ، كونه الوسيلة المثلى والفعالة لمعاقبة من يستغل سلطة وظيفته في الحصول على مكاسب خاصة غير مشروعة وقد تضمن هذا القانون بالتجريم للأفعال التالية: رشوة الموظفين العموميين وكذا الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي

1 – المواد 9 و 10 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المادة 15 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

واستعمالها على وجه غير مشروع. الغدر. استغلال النفوذ، تعارض المصالح، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب السياسية، تبييض العائدات الإجرامية، إعاقة السير الحسن للعدالة.

مع الإشارة أن هذا القانون قد ألغى 18 مادة من قانون العقوبات وأستبدل 14 منها بمواد أخرى منه، وكما فعل فإن المشرع يكون قد أحاط بموجب هذا القانون بموضوع الفساد في صوره المختلفة.

كما عمل على تكييف التشريع الوطني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإدراج بعض الجرائم لم يسبق وأن عرفها التشريع الوطني من قبل هي:

- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية .
- عدم التصريح أو التصريح الخاطئ للممتلكات.
- سوء استغلال الوظيفة .
- الإثراء غير المشروع.
- تلقي الهدايا .
- تعارض المصالح [1] .

كما تضمن هذا القانون من جهة أخرى النص على بعض الإجراءات الجزائية الهادفة إلى تسليط أشد العقوبات عل كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو الترهيب أو التهديد بأي طريقة كانت وبأي شكل من الأشكال ضد الشهود والخبراء ء والضحايا والمبلغين أو أفراد عائلتهم وسائر الأشخاص الوثيقى الصلة بهم.

كما أشار هذا القانون إلى تطبيق الظروف المشددة إذا كان مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص علي ها في هذا القانون قاضيا ، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابطا عموميا أو عضوا في الهيئة أو ضابطا أو عون شرطة قضائية أو موظف أمانة الضبط. و بالمقابل نص كذلك على الإعفاءات و الظروف المخففة المنصوص عليها في قانون العقوبات لكل من أرتكب أو شار ك في جريمة أو أكثر من هذا القانون وقام قبل مباشرة إجراءات المتابعة بإبلاغ السلطات الإدارية أو القضائية.

العقاب:

وبمجرد مقارنة بسيطة بين المواد الملغاة من قانون العقوبات و المواد المقابلة لها في هذا القانون يتبادر إلى الذهن مباشرة أن المشرع قد عمد إلى تجنيح جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب، و ذلك

1 – المواد من 25 إلى 47 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

حتى بالنسبة للجرائم التي كانت تحمل وصفا جنائيا قبل الإلغاء، لكنه قام بالمقابل بالنص على تشديد جميع الجنح بموجب المواد الجديدة تصل في بعض الأحيان إلى عشرين سنة بالنسبة لعقوبة الحبس، وإلى2.000.000دج بالنسبة لعقوبة الغرامة [1] .

العقوبات التكميلية: نصت المادة 50 من هذا القانون على أنه في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في هذا القانون. كما أشارت المادة 51 على أنه يمكن تجميد العائدات و الأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بقرار قضائي أو بأمر من السلطة المختصة ، وفي حالة الإدانة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون تأمر الجهة القضائية بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة وذلك مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية. وتحكم الجهة القضائية أيضا برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو إخوته أو زوجته أو أصهاره سواء كانت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى. ويمكن في هذا الجانب أيضا إقامة المساءلة الجزائية للشخص المعنوي وفقا للقواعد المقررة في قانون العقوبات وجدير بالذكر أن هذه المساءلة لا تكون إلا إذا كانت مقترنة بمتابعة مع الشخص الطبيعي. علما أن المشرع الجزائري في هذا القانون قد جنح عن القاعدة العامة للتقادم بالنسبة لبعض الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون خاصة ما تعلق منها بتحويل عائدات الجريمة إلى الخارج والذي جعل منها أفعالا غير قابلة للتقادم أصلا.

أما في حالة المادة 29 فلقد حدد مدة التقادم بالحد الأقصى للعقوبة المقررة لها قانونا. وبالنسبة لآثار الفساد فإن كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون يمكن التصريح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى مع مراعاة حقوق الغير حسن النية [2] .

أساليب التحري: نظرا للطابع الخطير لمجموعة الجرائم المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا القانون، و ضمانا لعمليات التحري الفعالة عن الجرائم و اقتفاء أثرها ومتابعتها داخليا وخارجيا نص هذا القانون على بعض إجراءات التحري ولأول مرة في المادة 56 منه نصها كما يلي: من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني والاختراق على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية وتكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

أ –التسليم المراقب: جاء تعريفه في باب الأحكام العامة على أنه الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه.

---

1 – المواد 48 و 49 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2 – المواد من 50 إل 55 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

ب – الترصد الإلكتروني: هي الوسيلة الثانية الخاصة من أساليب التحري المنصوص عليها في هذا القانون وتتمثل في ترصد الرسائل الإلكترونية وإجراء الفحوصات التقنية لها وذلك بغية الوصول إلى مصدرها ومعرفة صاحبها. ونظرا لما يمكن أن يشكل هذا الإجراء بالمساس بالحياة الشخصية للمواطنين والمكرسة دستوريا أخضع المشرع القيام بهذه الإجراءات بمعية السلطة القضائية.

ج– الاختراق: يتضمن هذا الإجراء ترخيص السلطة القضائية لضابط أو عون الشرطة القضائية لمدة زمنية محددة مراقبة العصابات الإجرامية التي تقوم بالجرائم المنظمة المنصوص عليها في هذا القانون بتقمص دور احد الفاعلين الرئيسيين أو المشاركين أو المتهمين بالإخفاء قصد اختراقها والتوغل إليها لمعرفة أصحابه ا.ويمكن أن يلجأ إلى هذا الإجراء سواء في التحريات المتعلقة بالجرائم المتلبس بها أو في التحقيقات الابتدائية أو بناء على الانابات القضائية [1] .

الباب الخامس:التعاون الدولي

لقد تضمن هذا القانون أحكاما جسد بموجبها المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واسترداد الموجودات عن طريق تفعيل مختلف آليات التعاون القضائي ولاسيما التعاون الدولي بهدف مصادرة عائدات الجريمة.

التعاون القضائي: ذهبت المادة 57 من هذا القانون إلى إمكانية إقامة ت عاون قضائي على أوسع نطاق خاصة مع الدول الأطراف في الاتفاقية في مجال التحريات والمتابعات والإجراءات_القضائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

اختصاص المحاكم الوطنية في الدعاوي المرفوعة من قبل الدول الأعضاء: في إطار مبدأ المعاملة بالمثل نصت المادة 62 من نفس القانون على أن الاختصاص يؤول إلى الجهات القضائية الجزائرية للفصل في الدعاوي المدنية المرفوعة من طرف الدول الأعضاء في الاتفاقية من أجل الاعتراف بحق ملكيتها للممتلكات المتحصل عليها من أعمال الفساد كما يمكن للجهات القضائية التي تنظر في الدعاوي المرفوعة طبقا للفقرة الأولى من هذه المادة أن تلزم الأشخاص المحكوم عليهم بسبب الفساد بدفع تعويض مدني للدولة الطالبة عن الضرر الذي لحقها [2] .

نفاذ الأحكام الأجنبية الآمرة بمصادرة الممتلكات على الإقليم الوطن : لقد نصت المادة 63 من هذا القانون على أن الأحكام القضائية الأجنبية التي أمرت بمصادرة الممتلكات التي اكتسبت عن طريق إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أو الوسائل المستخدمة في ارتكابها نافذة بالإقليم الجزائري طبقا للقواعد والإجراءات المقررة.

كما يمكن بالمقابل للجهات القضائية أثناء نظرها في جرائم تبيض الأموال أو جريمة أخرى من اختصاصها وفقا للتشريع الجاري به العمل أن تآمر بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي والمكتسب

1– المادة 56 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

2– المادة 62 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

عن طريق إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أو تلك المستخدمة في ارتكابها ، و هو الإجراء الذي يمكن ال دول ضحية جرائم الفساد أن تستصدر أحكام بالمصادرة على الممتلكات المهربة إلى الخارج وأن تكون قابلة للنفاذ على إقليم الدول الأعضاء، وبهذه الطريقة تتم محاصرة مجرمي الفساد أينما وجدوا.

التعاون الدولي في مجال اتخاذ الإجراءات التحفظية. ينص كذلك هذا القانون على التعاون الدولي في مجال اتخاذ الإجراءات التحفظية المتمثلة في التجميد والحجز، ذلك أنه باستطاعة الدول الأعضاء في الاتفاقية التي تكون محاكمها أو سلطتها قد أمرت بتجميد أو حجز عائدات جرائم الفساد أن تؤكد أوامر الحجز أو التجميد الصادرة عن السلطة القضائية أو السلطة المختصة الأجنبية وذلك بتلقي النيابة العامة عن طريق وزارة العدل هذه الطلبات وإحالتها على السلطة المختصة التي تفصل فيها طبقا لإجراءات القضاء الاستعجالي[1] .

التعاون الدولي في مجال المصادرة : أما التعاون الدولي في مجال المصادرة فقد نصت عليه المادة 66 من نفس القانون والذي تتمكن بموجبه الدولة العضو في الاتفاقية المتضررة من جريمة الفساد من توجيه طلب مصادرة العائدات الإجرامية المتواجدة على الإقليم الوطني مباشرة إلى وزارة العدل التي توجه بدورها الطلب إلى النائب العام لدى الجهة القضائية المختصة الذي يتولى بدوره إرساله إلى المحكمة المختصة مشفوعا بطلباته، ويكون حكم المحكمة عندئذ قابلا للاستئناف والطعن بالنقض وفقا للقانون وتنفذ أحكام المصادرة بمعرفة النيابة العامة وبكافة الطرق القانونية .

الباب السادس :أحكام ختامية [2]

تم فيه إدراج أحكام انتقالية تأخذ بعين الاعتبار الآثار التي انجرت عن إلغاء بعض أحكام قانون العقوبات أو إدراج الأحكام الجديدة المستمدة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في النظام القانوني الداخلي حتى يسود انسجام بين النصوص التشريعية و الأحكام التنظيمية.

2.**الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية** (الأمر رقم 06-03 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 15 يوليو 2006): لاسيما في مواده 40، 41، 42، 43، 49 و 50 إلى 54 . حيث يحث هدا القانون الموظف العمومي على الالتزام بالقوانين و عدم تسخير الوظيفة أو التجهيزات التابعة للمؤسسة العمومية، كما يمنعه من اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه .

---

1 - 64-65

2 – المواد من 71 إلى73 .

3.**الأمر المتضمن قانون العقوبات** (الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو 1966 م المعدل و المتمم لاسيما بالقانون رقم 04-15 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004 و بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 29 ذي القعدة 1427 الموافق 20 ديسمبر 2006): و دلك في مواده 57، 119 مكرر، 120، 130، 132، 133، 134. و مضمونها تحديد تجريم عدد من الممارسات المندرجة ضمن الفساد كالاختلاس و الرشوة، إضافة إلى العقوبات التي تسلط على مرتكبيها .

4.**المرسومان الرئاسيان المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات**، وهما المرسوم الرئاسي رقم 06-414 (الصادر في الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 1 ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006) ، و المرسوم الرئاسي المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (رقم 06-415 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 1 ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006).

و نظرا لكثرة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد فقد تم ذكر القوانين التي لها علاقة بموضوع البحث فقط .[1]

5.**اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك** يوم 31 أكتوبر سنة 2003 المصادق عليها بتحفظ من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04 – 128 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 26 بتاريخ 29 صفر عام 1425 الموافق لـ 19 أفريل 2004 .

6.**اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة** بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، المصادق عليها من طرف الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق لـ10 افريا 2006 [2] .

ثانيا : المكونات المؤسساتية الحكومية لمكافحة الفساد :

و هي الهيئات التي أنشأتها الحكومة الجزائرية أو تعتبر طرفا فيها.

1. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته :

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تم تنصيبها يوم 3 جانفي 2011 (*تحت إشراف إبراهيم بوزبوجن وهو قاض سابق وله تجربة في العمل الحكومي من خلال توليه مهام في رئاسة الحكومة مدير ديوان رئيس الحكومة السابق علي بن فليس، و عضوية كل من عبد الكريم غريب سفير الجزائر السابق بمالي ورئيس الودادية الجزائرية بأوروبا، وصبرية تمكيت زوجة بوقادوم إطار سابق بوزارة الخارجية، وعبد القادر بن يوسف نائب عام بالمحكمة العليا وأحمد غاي وهو عقيد من الدرك الوطني،*

---

1 – موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر(الجزائر: المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الاشهار، 2009)، ص ص 178-208.

2 – نفس المرجع السابق، ص ص 72.

ومسعود عابد وهو رائد في جهاز الدرك الوطني، وعبد الكريم بالي الذي اشتغل رئيس قسم الدراسات في المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية حتى نوفمبر 2009 حيث عين مفتشا عاما للميزانية بوزارة المالية كذلك)[1] ، المؤسسة الحكومية الوحيدة في الجزائر المختصة في قضايا الفساد و محاربته و قد تم إنشاؤها بموجب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، و الذي جاء ضمن المادة 17 من هذا القانون على أنه تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية وتحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم وبإلحاق هذه الهيئة إلى رئيس الجمهورية مباشرة يكون المشرع قد قصد بذلك إعطائها الاستقلالية التامة في مجال الأعمال المنوطة بها ، وبالتالي ضمان القيام بدورها على الشكل المحدد ضمن اختصاصاتها.

• **استقلالية الهيئة** : تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية أثناء مباشرة الصلاحيات المخولة لها قانونا ، وضمانا لذلك يقوم الأعضاء التابعين لها والمؤهلين للاطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري وذلك بتأدية اليمين الخاص بهم قبل استلامهم مهامهم . كما يتم تزويدها بالإمكانيات البشرية والمادية اللازمة وضمان حماية موظفيها من كل شكل من أشكال الضغط أو التهديد أو الإهانة أو أي اعتداء أخر يتعرضون له أثناء أو بمناسبة ممارستهم مهامهم .

هذا وينتظر أن يكون الموظفون المعينون في هده الهيئة ممن تتوفر فيهم شروط التكوين العالية والأخلاق الحسنة, والالتزام الشخصي و الشجاعة في مجال محاربة الفساد [2] .

• **مهام الهيئة:** حسب المادة 20 من هذا القانون تتمتع هذه الهيئة بصلاحيات واسعة في مجال مواجهة ومكافحة ظاهرة الفساد وهي:

– اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة .

– تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد المهنة.

– إعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد .

– جمع ومركزة واستغلال جميع المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، لأجل تقديم توصيات لإزالتها .

---

1 – عبد السلام.س، " هيئة مكافحة الفساد تؤدي اليمين ورئيسها يعلن :سنحارب الفساد دون تراخ.. و لا تهويل! "، البلاد، 04 جانفي، 2011 : الحدث، ص 5.

2 – المواد من 17 إلى 19 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته.

– التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها .

– تلقي التصريحات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها مع مراعاة أحكام المادة 06 في فقرتيها 01 و 03.

– الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات علاقة بالفساد.

– ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

– السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

– الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.

ومن خلال التمعن في صلاحيات هذه الهيئة يمكن استنباط أنها تضطلع بمهمة ذات شقين الأولى وقائية محضة وذلك من خلال التوجيهات والعمليات التحسيسية والثانية ردعية من خلال استغلال المعلومات والتحري بشأنها وتوظيفها لكشف هذه الجرائم وإيقاف مرتكبيها [1] .

• **تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق** : لأجل مباشرة هذه الهيئة الوظائف المسندة إليها نص القانون على القنوات التي تمدها بالمعلومات والوثائق المفيدة ، وذلك بإمكانيتها في أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي أخر جميع الوثائق أو المعلومات التي تراها مفيدة للكشف عن أفعال الفساد وأن كل رفض متعمد لذلك يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة .

• **علاقة الهيئة بالسلطة القضائية:** ذهبت المادة 22 من هذا القانون إلى تحديد علاقة الهيئة بالسلطة القضائية وذلك بقيامها عند وصولها إلى وقائع تشكل وصفا جزائيا بتحويل الملف إلى السيد وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية.

على أن تقوم هذه الهيئة برفع تقرير سنوي إلى السيد رئيس الجمهورية يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

---

1 – المادة 20 من نفس القانون .

و فيما يلي جدول يوضح الفرق بين هده الهيئة و المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منه في ظل المرسوم الرئاسي رقم 233/96 .

جدول 3 : الفرق بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها

التسمية / المقارنة	المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
الغرض	مراقبة الرشوة و الوقاية منها	تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد
النظام القانوني	لم تحدد طبيعته و يوضع لدى رئيس الحكومة	لها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية توضع لدى رئيس الجمهورية
استقلالية الهيئة	يقتصر دوره على جمع المعلومات و لا يخضع أعضاءه لتأدية اليمين القانونية	يقوم الموظفون بالاطلاع على المعلومات الشخصية بعد تأدية اليمين الدستورية
المهام	جمع المعلومات و استغلالها	جمع المعلومات و التحري بشأنها مع الاستعانة بالنيابة
التزويد بالمعلومات		يمكن أن تطلب من كل جهة أية وثائق أو معلومات و كل رفض يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة
العلاقة بالسلطة القضائية	لا توجد علاقة	في حالة وجود دلائل يحول الملف إلى السيد وزير العدل الذي يخطر النائب العام لأجل تحريك الدعوى العمومية
السر المهني	لا يوجد ما يلزم بذلك إلا فيما يخص سرية المداولات	يلتزمون بالسر المهني و يطبق هذا الالتزام حتى على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم بالهيئة

المصدر : السعيد عميور ، " شرح القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته" (محاضرة بمناسبة الأيام المفتوحة على العدالة ، برج بوعريريج، الجزائر) ، ص 17، بتصرف .

2. **الجمعية الدولية للسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد :** و هي منظمة دولية تهدف إلى ضمان التنفيذ الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تم تأسيسها في بكين خلال الاجتماع المنعقد بها الفترة الممتدة بين 22 إلى 26 أكتوبر 2006، و الذي حضره ممثلون عن 160 دولة بما فيها الجزائر (ممثلة بوزير العدل الطيب بلعيز) التي تعتبر عضوا مؤسسا [1] .

1 – بودهان، مرجع سابق، ص 130 .

ثالثا : المكونات المؤسساتية غير الحكومية لمكافحة الفساد :

تلعب الفواعل غير الرسمية دورا محوريا في مكافحة الفساد و فيما يلي أهم المنظمات غير الحكومية المهتمة بمكافحة الفساد في الجزائر:

1. **الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد** : الفرع الوطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر، غير معترف بها لدى السلطات الجزائرية، ويترأسها الصحفي و الكاتب جيلالي حجاج، التي تبذل نشاطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد والتشهير به.

2. **خلية محاربة الفساد و حماية المال العام** : و هي خلية تابعة للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان (منظمة غير حكومية في الجزائر، تعمل في إطار مستقل عن الجهاز الحكومي وظيفتها نشر الوعي الحقوقي و توعية المواطنين بالمفاهيم المستحدثة، وتعتبر من الضمانات الرئيسية لحقوق الإنسان في الجزائر) التي يترأسها المحامي مصطفى بوشاشي، مهمتها رصد مؤشرات الرشوة بناء على ملفات قضائية يعالجها محامو الرابطة.

تتكون هذه الهيئة الجديدة من7 أعضاء، هم محامون، نقابيون في الإدارة العمومية ممن يعرفون الكثير من قضايا هدر المال العام ونشطاء حقوقيين، و يعتقد القائمون على هده الخلية أن هناك انتشارا خطيرا للفساد بالجزائر، كما لاحظت بأن هناك انتقائية كبيرة في متابعة الأشخاص المشبوهين بالتورط في قضايا فساد [1] .

3. **المنظمة العربية لمكافحة الفساد** : المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مؤسسة مستقلة غير ربحية تأسست سنة 2005، وتم تسجيلها في المملكة المتحدة، واتخذت بيروت– لبنان مقراً عاماً لها بعدما أصدرت الحكومة اللبنانية مرسوما جمهورياً رقم 15579 بتاريخ 13 يونيو 2005 تم بموجبه منح المنظمة كافة الامتيازات والحصانات اللازمة لممارسة مهامها أسوة بالمنظمات الدولية والإقليمية العاملة في إطار الأمم المتحدة. تأسست المنظمة إثر مؤتمر عقده مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت في الفترة 20–23 سبتمبر 2004 حضره مجموعة من المفكرين و الخبراء المهتمين بأمور الشفافية ومناهضة الفساد والحكم الصالح في الأقطار العربية. وذلك تعزيزاً للقدرات من أجل تأسيس شبكة عربية متكاملة من مؤسسات متخصصة تعمل على دعم المجتمع الأهلي العربي ومؤسساته المدنية. تسعى المنظمة العربية لمكافحة الفساد إلى تعزيز الحكم الصالح المفاهيم الديمقراطية في المجتمع العربي من خلال ما يلي:

– إحداث الوعي وتوسيع الإدراك بأهمية مناهضة الفساد وحماية المصالح العامة والمال العام.

1 – ياسين ح ، " خلية بالرابطة الحقوقية لإثارة انتباه النيابة الى ممارسات الفساد " ، الخبر، 02 مارس، 2011، الوطن، ص 7.

– كشف التأثير السيئ للفساد على الوئام والتماسك الاجتماعي وعلى عملية التنمية المستدامة والأضرار التي يلحقها بالاقتصاد الوطني والثروة القومية.

– توجيه اهتمام الموطنين ومؤسسات المجتمع المدني نحو أهمية النشاط المعادي للفساد، وأهمية كشف مواقع الفساد وفضحها والإصرار على إصلاح الأوضاع.

– تشجيع ثقافة وممارسات الشفافية والتداول الحر للرأي والمعلومات وإرساء قواعد ومستلزمات بناء الحكم الصالح عبر تعزيز الديمقراطية والرقابة والمحاسبة والتي بدورها تأسس لمنع الفساد.

– رصد وتشخيص القصور الهيكلي في نظم المحاسبة العامة في الإدارات الحكومية، وفي شركات ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني.

و تتوخى المنظمة، من اجل تحقيق أهدافها، سلوك الطرق والوسائل التالية:

– جمع ودراسة ومراقبة المعلومات المتعلقة بالفساد في الحياة العامة ومن مختلف المصادر المتوفرة إصدار تقارير دورية حولها. ويشمل ذلك القوانين والإجراءات المتبعة في الدول العربية، والتي لها علاقة بالفساد، واقتراح أية تعديلات إيجابية على ذلك.

– تنظيم المؤتمرات والحلقات الدراسية والمحاضرات ونشر نتاج ذلك و أية مقالات ودراسات أخرى مما يؤدي إلى تنمية الوعي والإدراك للمواضيع المتعلقة بالفساد.

– زيارة الدول العربية والتداول مع مسؤولي الأجهزة والمؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني فيها بما يؤدي إلى التعريف بأهداف المنظمة.

– التواصل مع المؤسسات الدولية التي تعني بمناهضة الفساد والتنسيق معها بما يؤدي إلى المساهمة في النشاط الدولي المعني بمكافحة الفساد.

تنظر المنظمة إلى الفساد في الوطن العربي باعتباره مرضاً لا يفتك فقط في التركيب الأخلاقي والقيمي للمجتمع العربي، إنما يتجاوز ذلك لتهديد النمو الاقتصادي وحركة التنمية والانماء. ففي مكافحتها للفساد، تسعى المنظمة لتحرير قطاعات النشاط الاقتصادي العامة منها والخاصة من السلوكيات المرتبطة بالفساد والمعيقة لنمو الديمقراطية، وحرية الرأي وتبادل الأفكار وتوسيع نشرها. كما تسعى المنظمة على تشجيع الحكم الصالح والذي بدوره يؤدي إلى إزالة معالم الفساد السياسي[*].

4. **الشبكة المغاربية لمحاربة الفساد و حماية الممتلكات العمومية :** هيئة استحدثت خلال المنتدى المغاربي المنعقد في مدينة الجديدة المغربية ايام 25،26و 27 اوت 2008 و الذي اقترح المشاركون فيه استحداث اطار مغاربي يمكن المجتمع المدني المغاربي من محاربة الفساد و الرشوة و حماية الممتلكات العمومية من الاستغلال السيء . و سيتم تقييم مدى فعالية هذه الآليات في التصدي للفساد في الأجزاء اللاحقة من الدراسة.

* موقعها على شبكة الانترنت : www.arabanticorruption.org .

المبحث الثاني : استمرار الفساد في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر و فشل الإجراءات المتخذة

إن المتأمل للإحصائيات المتعلقة بالفساد في الجزائر في السنوات الأخيرة يلاحظ عدم تراجع وتيرة الفساد بالرغم من الآليات و الإجراءات المتحدة باختلافها من قوانين و هيئات مستحدثة، فبعدما تم الانتهاء من قضية الخليفة انفجرت قضايا سوناطراك ثم الطريق السيار شرق-غرب أو ما عرف بفضيحة القرن .

أما فيما يخص المجالس المحلية المنتخبة فإن عدد المنتخبين المحليين المتابعين قضائيا بتهم الفساد في الفترتين النيابيتين 2002-2007 و 2007 إلى يومنا هدا مازال مرتفعا و هو ما يدل على بقاء الأسباب التي تؤدي إلى تفشي هده الظاهرة من جهة و فشل الآليات المتخذة لمحاربتها من جهة أخرى و ذلك يعود لكونها تقوم على تشويه مشكلة الفساد Mischaracterization و تعزلها عن السياق الشامل الذي تتفاعل فيه، بمعنى أن عملية مكافحة الفساد في الجزائر تقوم على اعتبار الظاهرة هي المشكلة الرئيسية Conceptualization Of Corruption As A Principal-Agent Problem و تتجاهل الأسباب التي أدت إلى تفشيه (1) .

و بأكثر دقة فان آليات مكافحة الفساد أخفقت في التصدي للظاهرة على مستوى المجالس المحلية المنتخبة لأنها لم تأخذ بعين الاعتبار بعدين أساسيين هما : إشراك الفواعل غير الرسمية من منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص، و غياب توجه حقيقي نحو تبني مبادئ الاستجابة و الشفافية و المساءلة و حكم القانون و المشاركة المجتمعية في تسيير الشأن المحلي بالهيئات المحلية الجزائرية، أي التحول من نمط الإدارة المحلية الذي يقوم على لامركزية التسيير إلى نمط الحوكمة المحلية الذي يقوم على مقاربة تشاركية شفافة تأخذ بعين الاعتبار الفواعل غير الرسمية .

و بالرجوع إلى مؤشر ضبط الفساد *، نلاحظ تراجع مردودية سياسات مكافحة الفساد في الجزائر، أي أن هده الأخيرة فشلت إلى حد كبير في التصدي للظاهرة.

1- Anna Persson, Jan Teorell And Bo Rothstein, ‘’ The Failure Of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization Of The Problem ‘’ (Qog Working Paper Series The Quality Of Government Institute Department Of Political Science, 2010), p1.

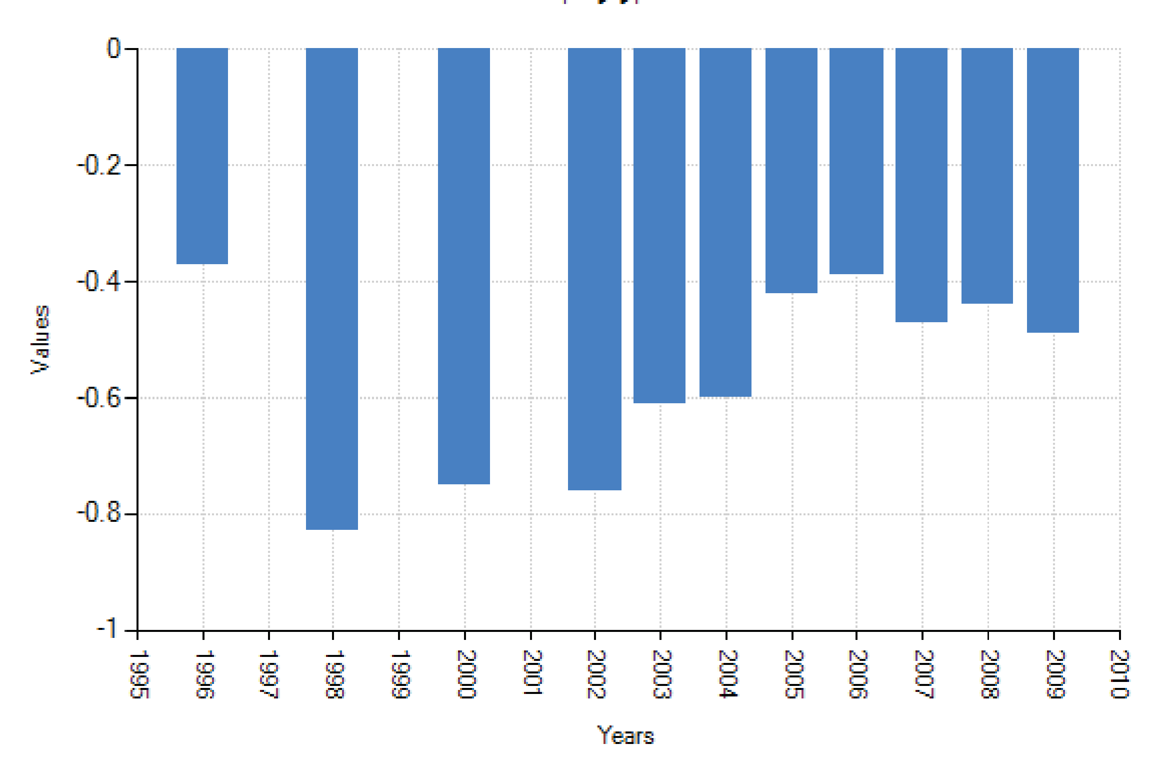
* مؤشر ذاتي على إدارة الحكم يتم تجميع عناصره من مصادر مختلفة يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: الفساد بين المسؤولين الحكوميين، الفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم "أموال غير قانونية" إلى الرسميين والقضاة، ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية. تتراوح التقديرات ما بين -2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل .

جدول 4 : إنتشار الفساد بين المسؤوليين الحكوميين في الجزائر بين 1996 و 2009 .

القيمة	السنة	القيمة	السنة
−0.49	2009	−0.6	2004
−0.44	2008	−0.61	2003
−0.47	2007	−0.76	2002
−0.39	2006	−0.75	2000
−0.42	2005	−0.83	1998
		−0.37	1996

المصدر: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=16&cid=1

شكل 6 : إنتشار الفساد بين المسؤوليين الحكوميين في الجزائر بين 1996 و 2009 .



المصدر: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية : http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/countrystats.aspx?gid=9&ind=16&cid=1

المطلب الأول: غياب مقاربة تشاركية في مكافحة الفساد

مما يعاب على السياسة الحكومية في التعامل مع ملف مكافحة الفساد هو الاعتماد على قوانين محددة لمكافحة الظاهرة بدون توفير أرضية تساعد على تطبيقها في إطار دولة القانون، و هو ما يجعل تلك التشريعات غير فعالة، في غياب منظومة قانونية متكاملة و مطبقة بشكل يضمن احترام حقوق الإنسان و ديمقراطية قطاع العدالة بتطبيق القانون على الجميع .

فالمتتبع لفضائح الفساد التي تفجرها الصحافة الجزائرية و الأجنبية باستمرار يلاحظ عدم تطبيق القوانين على كل المتورطين فيها، و أن هناك انتقائية في التعامل مع ملفات الفساد، نظرا لتورط مسؤولين كبار بشكل مباشر أو غير مباشر في قضايا الفساد . و يعتقد المهتمون بهذا الشأن أنه لا توجد إرادة سياسية حقيقية في الجزائر للتصدي للظاهرة، و أن التعامل مع ملفات الفساد لا يخضع للمواد القانونية و إنما للتعليمات الفوقية، كما أن ملاحقة المتورطين لا تتم من طرف الهيئات المختصة بدون استشارة الهيئات العليا في الدولة ، خاصة في ظل التراتبية الهرمية التي يتميز بها قطاع العدالة في الجزائر، و لا يمكن الادعاء إلا بعد الرجوع للسلطة الأعلى هرميا (1) .

و توجد هناك عدة أدلة على غياب إرادة سياسية جدية في مكافحة الفساد، كتجاهل الاحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد في 9ديسمبر عرضته الذي اعتمدته الأمم المتحدة في 2004 بعد عام من توقيع العديد من البلدان في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد . كما يلاحظ غياب الفساد عن خطاب المسؤولين الجزائريين من جهة، و عدم تطبيق النصوص القانونية من جهة أخرى . إضافة إلى تأخر تنصيب اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد لمدة 5 سنوات كاملة بعد صدور الأمر بإنشائها في الجريدة الرسمية (2) .

و بالرجوع إلى تقرير الفساد العالمي لسنة 2006 نجد أنه يصر على أن الشرطة والأحزاب السياسية والبرلمانات هي أكثر المكونات الاجتماعية فسادا في العالم، و أن الموظفين العموميين و المسؤولين الكبار في الدولة هم الأكثر عرضة للفساد بغض النظر عن الدولة التي ينتمون إليها . و يؤكد نفس التقرير على صعوبة الوثوق في جدية و نجاح المبادرات الحكومية لمواجهة الفساد خاصة في الدول التي تعرف مستويات انتشار كبير للظاهرة كالجزائر ، و أثبتت دراسة نشرت في نفس التقرير حول مدى ثقة المواطنين في الإجراءات الحكومية لمكافحة الفساد أن 69% ممن معظم المجيبين لديهم رأي سلبي فيما

---

1 – Nissa Hammadi ,’’ L’Avocat Mokrane Ait Larbi à Liberté : Le Parquet Dépend Du Pouvoir Politique ‘‘ , à Liberté , 1 Juillet, 2010 , Dossier, p 4.

2 Djilali Hadjadj , ‘’ 9Décembre, Journée Internationale Contre La Corruption ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 6 décembre, 2010, Soir Corrutpion, p 10.

يتعلق بالجهود حكومتهم لمحاربة الفساد أو أن أنها لم تفعل شيئا للقضاء، و أن الأحزاب السياسية هي الأكثر فسادا تليها البرلمانات والنواب المنتخبون وقطاع الإعمال و الشرطة في المرتبة الرابعة . كما يعتقد نفس التقرير بأن الاجراءات المتبعة في الدول التي تتميز بدرجة عالية من الفساد و التي تكون مقتصرة على المؤسسات الحكومية غالبا ما يكون هدفها الاستجابة لمخاوف التي تنجر عن ترتيباتها المتأخرة في الاحصائيات الدولية، فظهور قانون مكافحة الفساد في الجزائر تزامن مع انفجار فضائح الفساد في عدة قطاعات حساسة كالأمن و المحروقات و الاشغال العمومية (1) .

كما أن السلطة في الجزائر غالبا ما تحمل مسؤولية انتشار الفساد للعولمة و التدفقات عبر القومية و العوامل التكنولوجية و اقتصاد السوق، و هو ما يعبر عن رؤية ضيقة في تفسير الظاهرة (2) .

أولا : عدم نجاعة الهيئات الحكومية في مكافحة الفساد :Organismes Gouvernementaux

لقد انتقد الكثير من المتخصصين و المتابعين لقضايا الفساد في الجزائر الدور الذي تقوم به الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، و عدم مبادرتها إلى فتح الكثير من قضايا الفساد على غرار قضية الطريق السيار شرق غرب، و أرجعت دلك إلى تورط أقارب عضو مهم في اللجنة و هو ع ك غ في القضية و وجوده في سجن سركاجي (المتهم س ر ح نائب مدير التخطيط بوزارة النقل قام بتوفير معلومات سرية لرجل الأعمال س ا ا)، إضافة إلى الاستماع إلى 3 من بناته حول امتلاكهن حسابات مصرفية في سويسرا ضمن نفس القضية . إن وجود عضو يتمتع بدرجة قرابة قوية مع احد اكبر المتهمين في القضية يعطي مشروعية للشكوك التي تنتاب المختصين حول هده الهيئة (3) .

من جانب آخر فان الهيئة لم تقم بطلب أي وثيقة أو معلومات من أي إدارة أو أي شخص مادي أو معنوي في إطار التحقيق في قضايا الفساد. و في حين أنه من المفروض أن هذه الهيئة مستقلة فإن هناك تناقضا في المادة 22 التي تحدد علاقتها بالسلطة القضائية حيث تنص على أنه عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، و هو ما يتعارض مع استقلالية هذه الهيئة عن جميع السلطات الأخرى . إضافة إلى ذلك، فإن تأخر تنصيبها جعلها لا تصدر أي تقرير عن نشاطاتها وفق ما تنص عليه المادة

1 – Djilali Hadjadj, ‘’ L’action des gouvernements pour combattre la corruption est insuffisante ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 11 décembre, 2006, Soir Corrutpion, p 10.

2 – محسن بلعباس، " مداخلة حول سياسة مكافحة الفساد في الجزائر في المجلس الشعبي الوطني " ، يوتيوب، تم تصفح الموقع يوم 14-02-2011 على الساعة 00:30 : http://www.youtube.com/watch?v=zdpwPWjRJPE

3 – T H , ‘Suspicion sur l’Organe de lutte contre la corruption‘’, Le Soir d ’ Algerie, 13 Janvier, 2011, Actualité, p 10

24 من القانون الصادر في 20 فيفري 2006، رغم مرور 5 سنوات عن إعلان إنشائها قانونيا (تم تعيين أعضاء الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ بـ 7نوفمبر 2010) .

في نفس السياق، أعلن وزير العدل الجزائري في سبتمبر 2010 عن إنشاء ديوان مركزي لقمع الفساد بموجب القانون 05-10 الصادر في 26 أوت 2010 تكون مهمته التحقيق في الجرائم المتعلقة بالفساد و يمثل الذراع التنفيذي لهيئة مكافحة الفساد، و هو ما يتناقض مع المادة 17 الوقاية من الفساد و مكافحته، و هو الأمر الذي قد تنجم عنه تداخل في الصلاحيات مع مرور الوقت .

و الملاحظ كذلك وجود لبس و تناقض في تصريحات المسؤولين حين تناولهم لمصطلح الهيئة فهناك من يعبر عنها باللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، فهناك فرق بين الهيئة Organe وفق الترجمة الرسمية للجريدة الرسمية و اللجنة Commission التي عادة ما يقصد بها جهاز يتكفل بمهمة معينة لمدة قصيرة و لاعتبارات ظرفية فقط [(1)] .

و بالرجوع إلى تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون 1-2006، نجد أنه فضلا عن التأجيلات المتواصلة من أفريل 2005 تاريخ طرحه أمام م ش و، فإن المادة 7 في مشروع القانون التي تنص على معاقبة كل مسؤول ملزم بالتصريح بممتلكاته قد تم إسقاطها من طرف النواب [(2)] .

كما أن المواد القانونية نفسها التي يتكون منها القانون المصادق عليه عبارة عن قانون عقوبات مكرر من المادة 25 إلى المادة 56. و لا يعني إنشاء هيئة لمكافحة الفساد بالضرورة التصدي لهذه الظاهرة و الدليل تغييب مجلس المحاسبة عن القيام بدوره و حل الهيئة الوطنية لمكافحة الرشوة سنة 2000.

و بما أن معظم قضايا الفساد التي تمت متابعة مرتكبيها من طرف العدالة، فإن هذه الأخيرة تعاني من عدة مشاكل، فبعدما كان قانون 1969 يعتبر الجهاز القضائي وظيفة في خدمة الثورة الاشتراكية – و هو ما يعكس الأهمية المتواضعة التي كان يحظى بها لدى السلطة آنذاك–، حظي اعتبارا من 1989 استقلالية و اعتبره دستور 1996 سلكا مستقلا بذاته تتم ممارسته في إطار القانون . و رغم دلك فإن النظام القضائي في الجزائر يتميز بوجود تراتبية تجعل النواب خاضعين لوزارة العدل، كما يعتبر رئيس الجمهورية القاضي الأول في البلاد و له سلطة تعيين و عزل القضاة و هو ما يتنافى و استقلالية جهاز العدالة من جهة و يفرض ضغوطا عليها خاصة في تعاملها مع قضايا الفساد التي يتورط فيها المسؤولون

1- Djilali Hadjadj , 'ONPLCC : Il est trop tard pour bien faire '', Le Soir d ' Algerie, 24 Janvier, 2011, Soir Corrutpion, p 7 .

2 – Djilali Hadjadj , 'Les Pouvoirs Publics Tournent Le Dos À La Convention Des Nations Unies '', Le Soir d ' Algerie, 3 Avril , 2006, Soir Corrutpion, p 7 .

الحكوميون . كما أن حالة الطوارئ التي تم الغاؤها مؤخرا، تعطي صلاحيات واسعة للأجهزة الأمنية لتجاوز العدالة في التحقيق في مختلف القضايا .

و رغم قرار زيادة رواتب القضاة في 2004 إلى حوالي 720 دولار أمريكي(ثم بلغ 9 ملايين سنتيم في 2008 إلا أنه راتب يبقى أقل مما يحصل عليه القضاة في تونس و المغرب، و يتقاضى القاضي الأمريكي مثلا 200 ألف دولار شهريا) و يبقون عرضة للرشوة بشكل كبير [1] .

أما البرلمان، فلم يشارك كهيئة رقابية في مكافحة الفساد، و قد اعتبر رئيس مجلس الأمة التطرق لقضايا الفساد تشويها لسمعة الجزائر في الخارج.

في سياق آخر، يمكن اعتبار الآليات القانونية التقليدية عاجزة عن مكافحة الفساد نظرا لصعوبة إثبات التهم على المتورطين في ظل نقص الموارد البشرية المختصة في مثل هدا النوع من القضايا من جهة و ضعف التقنيات و التكنولوجيات التي تعتمد عليها العدالة الجزائرية من جهة أخرى .

ثانيا: ضعف جمعيات المجتمع المدني في ميدان مكافحة الفساد

رغم العدد الهائل للجمعيات المعتمدة وطنيا و محليا في الجزائر فإن تلك التي تهتم بمكافحة الفساد قليلة جدا. و الشكلان المواليان يوضحان عدد الجمعيات الوطنية و المحلية و تصنيفها حسب الإحصائيات الرسمية.

جدول 5 : تصنيف الجمعيات المحلية المعتمدة في الجزائر (بمجموع 77361 جمعية معتمدة)

التصنيف	العدد	التصنيف	العدد
المهنية	3013	المستهلكون	133
الدينية	12805	الشباب و الأطفال	2387
الرياضة و التربية البدنية	12219	السياحة و الترفيه	654
الفنون و الثقافة	8305	المتقاعدون و المسنون	162
أولياء التلاميذ	14100	النسوية	696
العلوم و التكنولوجيا	873	التضامنية و الخيرية	2214
لجان الأحياء	17059	الإسعاف	139
البيئة	917	الصحة و الطب	539
المعاقون و غير المكيفين	1060	التلاميذ و الطلبة القدماء	86

المصدر : وزارة الداخلية الجزائرية، مارس 2011.

1- شفافية دولية، مرجع سابق، ص 190.

جدول 6 : تصنيف الجمعيات الوطنية المعتمدة في الجزائر(بمجموع 962 جمعية وطنية معتمدة)

التصنيف	العدد	التصنيف	العدد
الصداقة–المبادلات–التعاون	25	المهن المختلفة	192
قدماء التلاميذ و الطلبة	29	الدينية	10
الثقافة–الفن–التعليم–التكوين	114	المتقاعدون و المسنون	08
جمعيات ذات طابع متنوع	54	الصحة	131
حقوق الإنسان	07	العلوم و التكنولوجيا	40
الطفولة و المراهقة	12	الرياضة و التربية البدنية	91
البيئة و محيط العيش	32	السياحة و الترفيه	26
الجمعيات الأجنبية	18	التعاضديات	34
الأسرة الثورية	09	الشباب	46
النسوية	23	المعاقون و غير المكيفين	17
التراث التاريخي	19	التضامن–الإسعاف–الجمعيات الخيرية	25

المصدر: وزارة الداخلية الجزائرية، مارس 2011.

قبل التطرق إلى دور الفواعل غير الرسمية في مكافحة الفساد في الجزائر لابد من إلقاء نظرة على واقع المجتمع المدني في الجزائر عموما، فالجمعيات في الجزائر غالبا ما تكون تابعة لأحزاب سياسية معينة و تتبنى نفس خطابها السياسي و تقوم بعملية التعبئة لصالحها، و قد اعتبر الباحثون أن حراك الجمعيات هو رجع صدى للحراك الحزبي و بما أن الأحزاب السياسية الأنشط على الساحة هي أحزاب التحالف المندمجة كليا في السلطة فإن الحراك الجمعوي لن يحقق مساهمة حقيقية في بناء مشروع المجتمع إذا بقيت الجمعيات مجرد توابع للأحزاب السياسية [1] .

و يمكن إجمال المشاكل التي تعاني منها الحركة الجمعوية في الجزائر فيما يلي :

1 – بوحنية قوي ، " المجتمع المدني الجزائري : الوجه الآخر للممارسة الحزبية " ، مجلة المغرب الموحد 10 (جانفي 2011) : ص ص 2-5.

- **القيود القانونية :** التي تربط نشاط تلك الجمعيات بالحصول على ترخيص من الجهات المختصة، مما يجعلها تضيع الكثير من الوقت و الجهد في الإجراءات البيروقراطية
- **النخبوية و الجماهيرية :** و هي إحدى موروثات العمل السياسي، فالمجتمع المدني في الدول المتقدمة نخبوي في بنائه و إدارته و خبراته و جماهيري في تعامله مع القضايا المطروحة، بينما في الدول المتخلفة و من بينها الجزائر تستأثر النخب المثقفة بالعضوية في الجمعيات المختلفة مما يفقد هده الأخيرة ركيزتها الاجتماعية القاعدية .
- **التمويل :** و هو أكبر مشكل يؤثر على استقلالية الحركة الجمعوية مادامت الموارد المالية تأتي من إعانات الدولة، و أحيانا يمنع القانون الحصول على تمويل من الخواص أو الجهات الأجنبية [1] .

كل هذه العوامل تؤدي إلى حصر الدور الذي تقوم به جمعيات المجتمع المدني الجزائري في زاوية ضيقة.

و عليه، فإن السلطات الجزائرية غالبا ما تمتنع عن منع التراخيص للجمعيات التي يكون هدفها الكشف عن حالات الفساد، و هو ما يتنافى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر، و التي تلزم الدول بإشراك المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد . حيث أن السلطات الجزائرية حين مناقشتها و مصادقتها على الاتفاقية اكتفت بالدعوة إلى إشراك الفواعل غير الرسمية من قطاع خاص و مجتمع مدني و حركة جمعوية دون استحداث آليات تترجم هده الدعوة ميدانيا، كما اعتقد الوفد الجزائري أن الجزائر تتوفر على آليات بديلة لإشراك المجتمع المدني و هي المجالس المنتخبة، رغم أن هده الأخيرة تعاني على اختلاف مستوياتها التمثيلية من تفش كبير للفساد، أي أن دورها في مكافحة الفساد لا يمكنه تعويض مشاركة القوى المجتمعية غير الرسمية المباشرة دون وسائط حكومية [2] .

و رغم أن المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته تقتضي تشجيع مشاركة المجتمع المدني و اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار و تعزيز مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية و إعداد برامج تعليمية و تحسيسية بمخاطر الفساد و تمكين وسائل الإعلام و الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، إلا أن العراقيل الشكلية و الموضوعية التي عرفها تنفيذ مواد هدا القانون حد من مدى فاعلية هذا المبدأ .

---

1 – الحبيب بلكوش، " مداخل أولية حول إشكاليات الأداء في منظمات المجتمع المدني– حالة منظمات حقوق الإنسان– " (ورقة عمل قدمت في الندوة الإقليمية حول: " المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الإصلاح"، الاسكندرية، مصر، 21–22 جوان 2004)، ص ص 1–4

2 – Djilali Hadjadj , ‘‘A contre-courant d’un contexte liberticide‘‘, Le Soir d ’ Algerie, 17 Juillet, 2006, Soir Corrutpion, p 10 .

و تلزم المادة 13 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ كل دولة لتدابير إشراك المجتمع المدني و القطاع الخاص في جهود مكافحة الفساد حسب امكانياتها و ظروفها [1] .

أما اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته التي صادقت عليها الجزائر أيضا فتنص في مادتها 12 المعنونة " المجتمع المدني و وسائل الإعلام " [2] على التزام الدول الأطراف بضمان مشاركة كاملة للمجتمع المدني و وسائل الإعلام و توفير بيئة ملائمة لهما من الشفافية تمكنهما من دعم الحكومات على إدارة أحسن للشؤون العامة .

و الدليل على وجود تناقض بين الموقف الرسمي الجزائري و العمل الميداني، عدم منح ترخيص للجمعية الوطنية لمكافحة الفساد التي تمثل فرع منظمة شفافية دولية بالجزائر رغم كونها جزءا من الجمعيات غير الحكومية المعترف بها لدى الأمم المتحدة. كما تم منعها من المشاركة في المؤتمرات الدولية حول الظاهرة، كمؤتمر الدول الأعضاء في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المنعقد بالدوحة القطرية يوم 09 نوفمبر 2009، إذ أن النظام القانوني للاتفاقية يتيح طلب الدول الأعضاء إقصاء مشاركة أي كيان ينتمي إليها بدون موافقة السلطات الحكومية للدولة .

ومن المعروف أن الفواعل غير الرسمية في الجزائر تواجه نوعا من القصور بسبب النظام السياسي القائم منذ الاستقلال الذي يقوم على الأبوية و يتميز بفكر عسكري مسيطر على جميع الميادين، مما جعل الجمعيات وسيلة تستخدمها الدولة وسيلة لمراقبة المجتمع و المواطنين بدل أن تكون وسيلة تسمح للمواطنين و للمجتمع بمراقبة السلطة و تساهم في صنع السياسات العامة.

كما تتميز السلطة في الجزائر بأمننة عملية صنع السياسة العامة في مختلف المجالات [3] و من بينها مكافحة الفساد، فالمادة 15 من قانون مكافحة الفساد التي تتناول مشاركة المجتمع المدني تفرض الخضوع لمقتضيات الأمن الوطني عند الكشف عن القضايا و هو ما يتنافى و ضرورة الكشف عن فضائح الفساد كمحور مهم لمحاربته .

و من العراقيل التي تؤثر على مساهمة المواطنين في الكشف عن ملفات الفساد وطنيا و محليا، غياب منظومة قانونية تحميهم، لأن بعض نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تثبط الدور الذي يقوم به هؤلاء المبلغين أو Donneurs D'alerte ، Whistleblowers بتسليط الضوء مفهوم التهمة الباطلة بدل حث ضحايا الممارسات الفاسدة عن التبليغ عن تعرضهم للمساومات المختلفة، ففي المادة

---

1 – مرسوم رئاسي رقم 128/04 مؤرخ في 29 صفر 1425 هـ الموافق لـ 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003.

2 – مرسوم رئاسي رقم 137/06 مؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 هـ الموافق لـ 10 أفريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة في مابوتو في 11 يوليو 2003 .

3 – صالح زياني و آمال حجيج، " إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر "، دفاتر السياسة و القانون ، جامعة ورقلة، العدد3 (جوان 2010): ص ص 11–13 .

46 من نفس القانون يعاقب كل من يبلغ كيديا و بأي طريقة السلطات المختصة عن الجرائم المنصوص عليها[1] ، و التي تلي مباشرة المادة 45 التي تعاقب كل من يقوم بتهديد هؤلاء المخبرين، إلا أنها تبقى جامدة مالم تطبق ميدانيا لأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و في مادتيها 32 و 33 تطالب الدول باتخاذ إجراءات عملية لحماية الشهود و الخبراء الذين يدلون بشهاداتهم أو يبلغون عن الأفعال المجرمة بنفس الاتفاقية من انتقام أو ترهيب محتملين.

و عليه فمشاركة المواطن و المجتمع في مكافحة الفساد تعتريها الكثير من العقبات التي جعلت دور الفواعل غير الرسمية ضعيفا في هد المجال .

المطلب الثاني : تدني مستويات الاعتماد على الحوكمة المحلية

لقد أجمل الرئيس الجزائري السلبيات التي تعاني منها الإدارة الجزائرية في خطابه أمام ولاة الجمهورية، حيث أنه عدد الإشكاليات التي تعرقل أداءها و تجعلها عاجزة عن استغلال الإمكانيات المتوفرة بشكل جيد . و إذا ما حاولنا معرفة مدى اعتماد مبادئ الحوكمة المحلية في نظام الإدارة المحلية الجزائرية نجد أنها تكاد تكون غائبة و بالتالي فهي اقرب منها إلى تطبيق مبادئ الحكم الرديء.

"...إنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين و بالأوضاع الحقيقية الملموسة و غير المبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم و لا بحاجاتهم، إدارة عملت على تكوين منطق خاص بها يعاكس أحيانا ما هو بمثابة العمود الفقري للدولة و هي تضاعف من إجراءات الإكراه و إشكال التقعر التي لا فائدة ترجى من ورائها بالنسبة لرعاياها . و هي تتسبب في تمييع المسؤوليات و اعتماد التعتيم في مضمار اتخاذ القرارات و تؤدي في غالبية الأحيان إلى تشجيع اللاكفاءة و تعميم التفاهة، إدارة هي أمْيَل ما تكون منها إلى التسيير، إدارة متقادمة في مناهجها و لا تكاد تلم بأسباب التقدم العلمي " [2] .

من جانب آخر، فإن مختلف الإحصائيات التي تقوم بها المنظمات الدولية و الإقليمية – و باختلاف المعايير التي تقوم عليها – تصنف الجزائر في مراتب متأخرة في مجال الحوكمة . فعلى المستوى القاري، صنف آخر تقرير للحوكمة في إفريقيا 2010 الجزائر في المرتبة 19 من بين 53 دولة شملها التقييم . و يقوم بهده الدراسة الاستقصائية مؤسسة مو إبراهيم التي تحمل اسم المقاول السوداني الأصل بريطاني الجنسية المختص في الاتصالات السلكية و اللاسلكية الذي أسسها . و يعتبر هدا المؤشر أداة مرجعية لتقييم مبادئ الحوكمة في أفريقيا، عبر الاتصال و الاحتكاك بالمواطنين الأفارقة وتمكينهم من مساءلة

---

1 – Djilali Hadjadj , ‘‘ La loi algérienne ne garantit pas la protection des d.nonciateurs et des victimes de la corruption‘‘, Le Soir d ’ Algerie, 28 Avril, 2008, Soir Corrutpion, p 17.

2 – مقتطف من خطاب الرئيس الجزائري أمام ولاة الجمهورية ، جريدة النصر قسنطينة 12-13 ماي 2000 .

الحكومات والمؤسسات العامة، و مدى توفير السلع والخدمات العامة للمواطنين من قبل الحكومات والجهات الفاعلة من غير الدول عبر 88 مؤشر بحيث يوفر لمحة عامة عن التزام الحكومات بوضع سياسات فعالة و تقييمها عبر معرفة مدى تحقيقها للنتائج المرجوة . و رغم تسجيل تحسن في الجانبين الاقتصادي و الاجتماعي من خلال فئتي التنمية الاقتصادية المستدامة و التنمية البشرية، إلا أن هناك تراجعا في الجوانب السياسية و حقوق الإنسان [1] .

و إذا كان هذا المؤشر عاما يقيس وضعية الحوكمة عموما، فإن هناك مؤشرات إخرى تتناول كل مبدا من مبادئها على حدى، و فيما يلي أهمها .

1. الشفافية:

تعتبر الشفافية و سرعة الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية أساسا لابد منه في الحوكمة المحلية، لكنها في الإدارة المحلية الجزائرية في وضع سيء نوعا ما، فعلى الرغم من وجود مواد قانونية تلزم بتعليق جدول أعمال المجالس المحلية المنتخبة في أماكن مخصصة للجمهور و تتيح للمواطنين حضورها، إلا أن هناك عدة عوامل تعيق اطلاعهم على طرق إدارة الشؤون المحلية، كالاختلالات التي تعرفها العديد من المجالس البلدية و الولائية و حالات سحب الثقة من رؤساء المجالس المنتخبة من طرف زملائهم إضافة إلى المتابعات القضائية في حقهم و التي السير الحسن لأعمال المجالس، إضافة إلى ضعف المشاركة السياسية للمواطنين خاصة على المستوى المحلي بسبب الاتهامات التي غالبا ما تشير إلى حدوث عمليات تزوير تمس عمليات الاقتراع و التصويت و فرز الأصوات، فضلا عن جهل المواطن بالقوانين التي تسمح له بالاطلاع على المعلومات و حضور المداولات التي تعتبر أساس عمل المجالس المحلية . من جانب آخر فان اللامبالاة و الاغتراب السياسي للمواطن المحلي الجزائري يجعله يعزف عن متابعة الأوضاع في الهيئات المحلية.

و في تقرير لمنظمة Partenariat Budgétaire International *حول مدى شفافية الميزانيات الحكومية في 85 دولة، نشر في 1 فيفري 2009 و يقيس نوعية و مدى توفر المعلومات المتعلقة بالميزانيات المالية لتلك الدول لعام 2008، عبر مؤشر يعرف بـ "ميزانية مفتوحة" يتضمن 91 سؤال، احتلت الجزائر المرتبة الأخيرة بـ 1% فقط و هو ما يدل على حجم التعتيم الممارس في الإدلاء

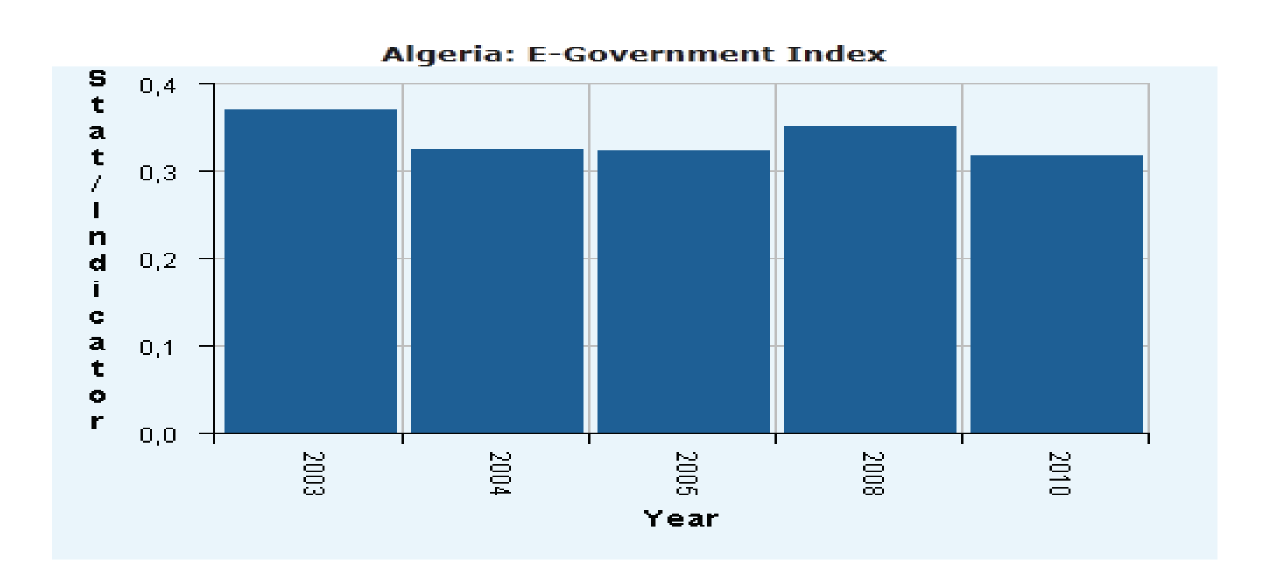
1- Djilali Hadjadj , ‘’ Corruptions : gouvernance En Afrique : L’Algérie Classée 19e Sur 53 Pays‘’, Le Soir D ’ Algerie, 11 Octobre , 2010, Soir Corrutpion, P 16.

* شكلت في اطارمركز الميزانيات و الاولويات السياسية و هومنظمة دولية بحثية مستقلة غير ربحية تاسست في واشنطان سنة 1997 موقعها على الانترنت www.openbudgetindex.org

بالمعلومات و عرضها على المواطنين من طرف السلطات بما فيها المجالس المحلية، ما يصعب مراقبة المواطن لطرق إنفاق الأموال العامة (1) .

في محور آخر، تعاني الهيئات المحلية الجزائرية من نقص كبير في الجانب التقني و المعلوماتي الذي يمكنها من تغطية العراقيل سالفة الذكر عبر الحوكمة المحلية الالكترونية E-Local Goveranance، إذ أن الكثير من الدول (حكومة دبي مثلا) استطاعت تغطية عزوف المواطنين عن الاهتمام بالشأن السياسي المحلي عبر اللجوء إلى تكنولوجيا المعلومات و الانترنت التي تمكن المواطن من إبداء آرائه للمسؤولين المحليين و اقتراح انشغالاته و الاطلاع على المداولات و طرق و مبالغ منح الصفقات العمومية و حتى التصويت الالكتروني في الانتخابات المحلية (2) ، و يعود هذا النقص إلى ضعف الإرادة السياسية و الموارد البشرية و التكنولوجية التي من شأنها رقمنة علاقة المواطن بالإدارة المحلية. و بالرجوع إلى مؤشر الحكومة الالكترونية * يلاحظ عدم تجاوز قيم المؤشر في الجزائر 0.5 منذ 2003 إلى غاية 2010، مما يعني عدم قدرة الحكومة و الإدارات المركزية و اللامركزية على الاعتماد على تكنولوجيا الاتصال في تنفيذ سياساتها العامة و القطاعية و التفاعل مع القوى المجتمعية جيدا.

شكل 7 : وضعية الجزائر في مؤشر الحكومة الإلكترونية بين 2003 و 2010 .



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=638&gid=0&sgid=0

1- Djilali Hadjadj , '' Encore un très mauvais résultat pour l'Algérie '', Le Soir D ' Algerie, 09 Février , 2009, Soir Corrutpion, P 15.

2- Patrick Dunleavy and others, '' New Public Management Is Dead-LongLive Digital-Era Governance '', Journal Of Public Administration Research And Theory , Oxford University, 16 , (2011) : p 478.

* مؤشر الحكومة الإلكترونية: مؤشر برنامج الأمم المتحدة لتنمية للحكومة الإلكترونية (EGDI)يقيس قدرة الإدارات الوطنية على استخدام تكنولوجيا الإنترنت والهاتف المحمول في تنفيذ وظائف الحكومة، ويتراوح بين 0 و 1 كأحسن تنقيط.

2. المساءلة :

و هي أداة فعالة لمراقبة مدى قيام المجالس المحلية بالمهام المكلفة بها و مدى تنفيذهم لبرامجهم المعلنة في حملاتهم الانتخابية، لكنها على غرار الشفافية تعاني من بعض الإشكاليات. و نظرا لترابط مبادئ الحوكمة المحلية فان ضعف المساءلة مرده نقص مستوى الشفافية التي توفر المعلومات التي على أساسها تقيم المجالس المنتخبة

و هناك الكثير من المواد القانونية التي تحدد رقابة على المجلس المحلي نفسه و على أعماله و أعضائه (كالمواد 31 و 32 و 33 و 41 من قانون البلدية و المواد 40 و 41 و 45 من قانون الولاية)، فهده الوصاية تتعلق بمدى قانونية مداولات و تشكيل المجالس، إلا أنها بشكلها الحالي تعتبر رقابة خارجية من طرف السلطات التنفيذية و القضائية و التشريعية و لا تسمو إلى مستوى المساءلة التي يمارسها المواطنون المحليون بشكل مباشر . فهذه الرقابة ذات بعد قانوني حكومي لا تدعم الديمقراطية التشاركية بقدر ما تنقص من استقلالية الوحدات المحلية، و تعود الوصاية على الوحدات المحلية بهذا الشكل إلى قانون 1967 الذي كان يأخذ بعين الاعتبار نظام الحكم الأحادي و التخوف من تفتت الدولة و تمرد الإقليم في تلك المرحلة الحساسة [1] .

إن الرقابة على المجالس المحلية مستوحاة من القانون الفرنسي الدي يتميز بتنوع المظاهر فجاءت صور الرقابة شديدة و صارمة تكرس تبعية الهيئات المحلية للسلطة المركزية، من خلال تحكم الموظفين المعينين كالوالي و رئيس الدائرة في سير و اعمال الجالس و المنتخبين معا [2] .

أما وسائل الاعلام المكتوبة فإنها غالبا ما تتفادى تناول أداء الهيئات المحلية و المجالس المنتخبة و تكتفي بنقل المشاكل التي يتخبط فيها المواطن . و عليه فإنها تمارس جزءا ضئيلا من المساءلة التي لا ترقى إلى محاسبة المسؤولين و مطالبتهم بإنجاز مهامهم أو عرض حصيلة إنجازاتهم بشكل علني .

و الشكل التالي يوضح رتبة الجزائر حسب مؤشر المساءلة * خلال السنوات الاخيرة .

و الملاحظ أن مستويات المساءلة لم تتجاوز الصفر، و بقيت في القيم السلبية لتعكس حالة هذا المبدأ المهم في الجزائر، و مدى تمكن المواطن من محاسبة المسؤولين المركزيين و المحليين .

---

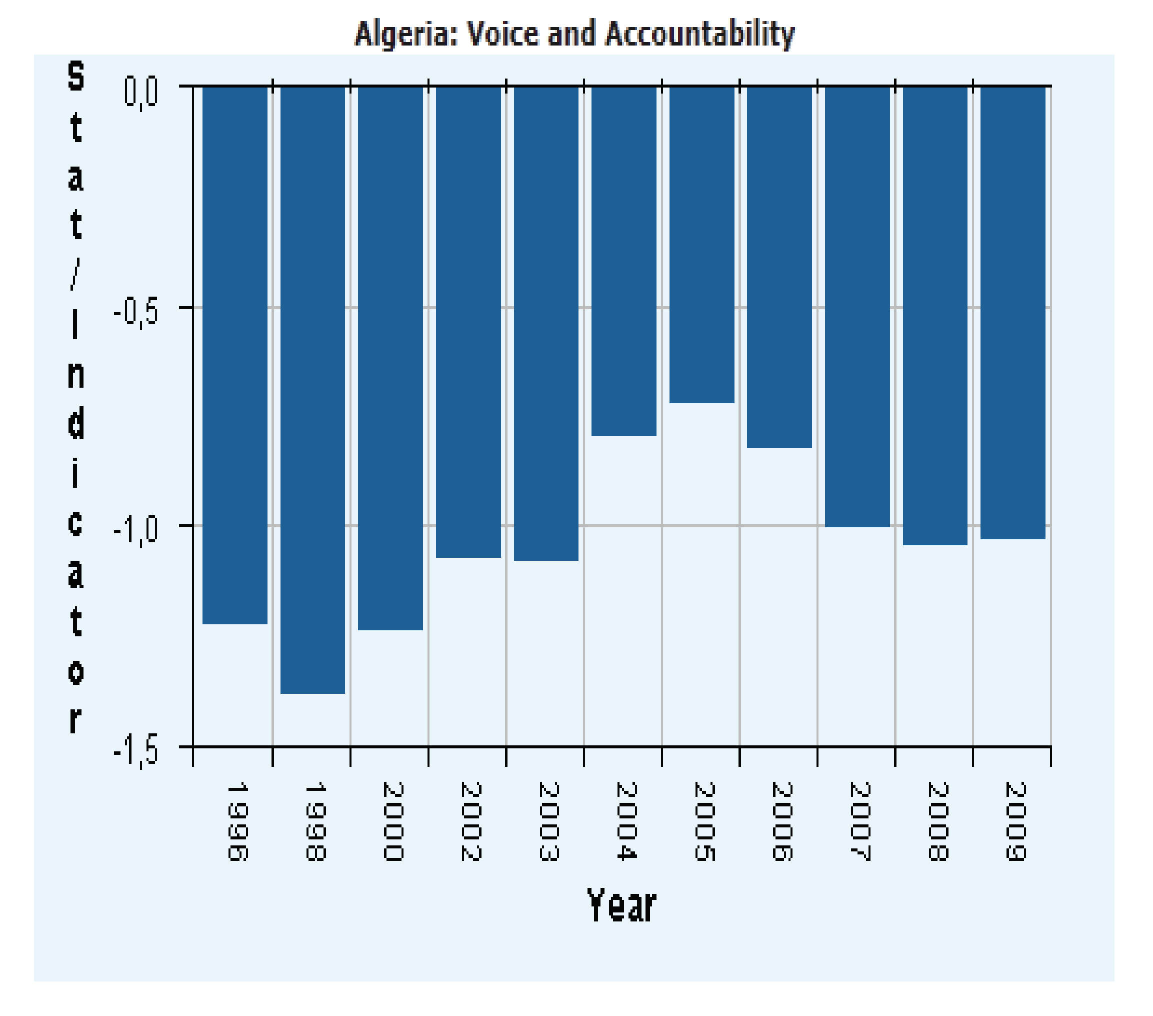
1 – نجلاء بوشامي ، " الرقابة الإدارية في ظل قانون البلدية 90–08: أداة للاستحواذ على سلطة القرار "، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص 5.

2 – مسعود شيهوب، " ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم – المثال الخاص بالضمانات القانونية – " ، الوسيط 8 (2010): ص 60.

* مؤشر حول الحوكمة يضم مجموعة متنوعة من المصادر ويقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية : انتخابات حرة ونزيهة، وحرية الصحافة والحريات المدنية والحقوق السياسية والشفافية في القوانين و السياسات .تتراوح التقديرات بين 2،2– 5، 5و؛ العليا هي الأفضل.



شكل 8: وضعية الجزائر في مؤشر المساءلة بين 2003 و 2010



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=11&gid=0&sgid=0

3. الكفاءة و الفعالية :

لقد أثرت الوصاية الإدارية على كل من البلدية و الولاية بشكل كبير على قدرة المجالس المنتخبة على القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها بشكل كفء و فعال، فعجزت عن الاستغلال الأمثل للطاقات و الإمكانات المحلية مع ابتعادها عن عملية الاستغلال و الاستثمار، و يلاحظ غياب بعد فني و رؤية استراتيجية و رؤية بعيدة المدى قائمة على تحليل المتغيرات البيئية و الاستفادة من الفرص لمواجهة التحديات بشكل جيد [1] .

1 – وحيدة بورغدة، " تمثيلية الجماعات المحلية في الجزائر في ضوء معايير الحكم الراشد قراءة و استشراف في قانوني الولاية و البلدية"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية" ،جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص 9 .

و من أسباب هدا العجز، ربط هذه المشاريع المحلية بمصادقة الجهات الوصية أو تخوف رؤساء البلديات و تهربهم من المسؤولية و عدم التقدير لبعض النفقات و التي تزيد من ديون البلدية مثل زيادة استهلاك الكهرباء .

إضافة إلى كون الموارد المالية للهيئات المحلية مصدرها الدولة و ليست إيرادات ذاتية خاصة في ظل نقص الاقتطاعات الضريبية التي تدفع لها، و قلة التحصيل على مستوى الجباية المحلية. من جانب آخر فان ضعف استقلالية البلدية و الولاية يجعلها تفقد سلطة التقرير و التخطيط التي تمكنهما من استغلال الموارد بشكل جيد حسب احتياجات المواطن المحلي و في ظل الوضع المالي لها، لأن الإعانات المالية التي تقدمها الدولة تجعلها تقرر نوع و سير المخططات التنموية و جعلها تتماشى مع المخططات التنموية، و تحدد كيفية التصرف في الأموال الممنوحة مما يجعل الإعانات تخصصية و ليست مفتوحة.

و يلعب التضخم الكمي لعدد العمال خاصة في البلديات و نقص الموارد البلدية المؤهلة لتنفيذ البرامج التنموية دورا في عدم القدرة على اتخاد قرارت تأخذ بعين الاعتبار مطالب المواطن المحلي مع احترام الوضع الداخلي و الخارجي للهيئة المحلية [1] .

و ما يعاب أيضا على عمل الهيئات المحلية الجزائرية هو التبذير في صرف الأموال العامة و تغليب الثقافة الاستهلاكية بهدف التشهير بالقدرات المالية الظرفية و التسويق لشعارات " الحياة الأفضل " التي تعني حسبها المزيد من الصرف و الاستهلاك دون توافق دلك مع نمو حقيقي في الإنتاجية و توفير الخدمات المحلية نوعا و كما [2] .

و حسب مؤشر فعالية الحكومات*، فإن الحكومة و الإدارات في الجزائر مازالت لا تستطيع تقديم الخدمات العامة للمواطنين بشكل فعال، و بقي تنقيط الجزائر خلال 14 سنة سلبيا و لم يتجاوز الصفر.

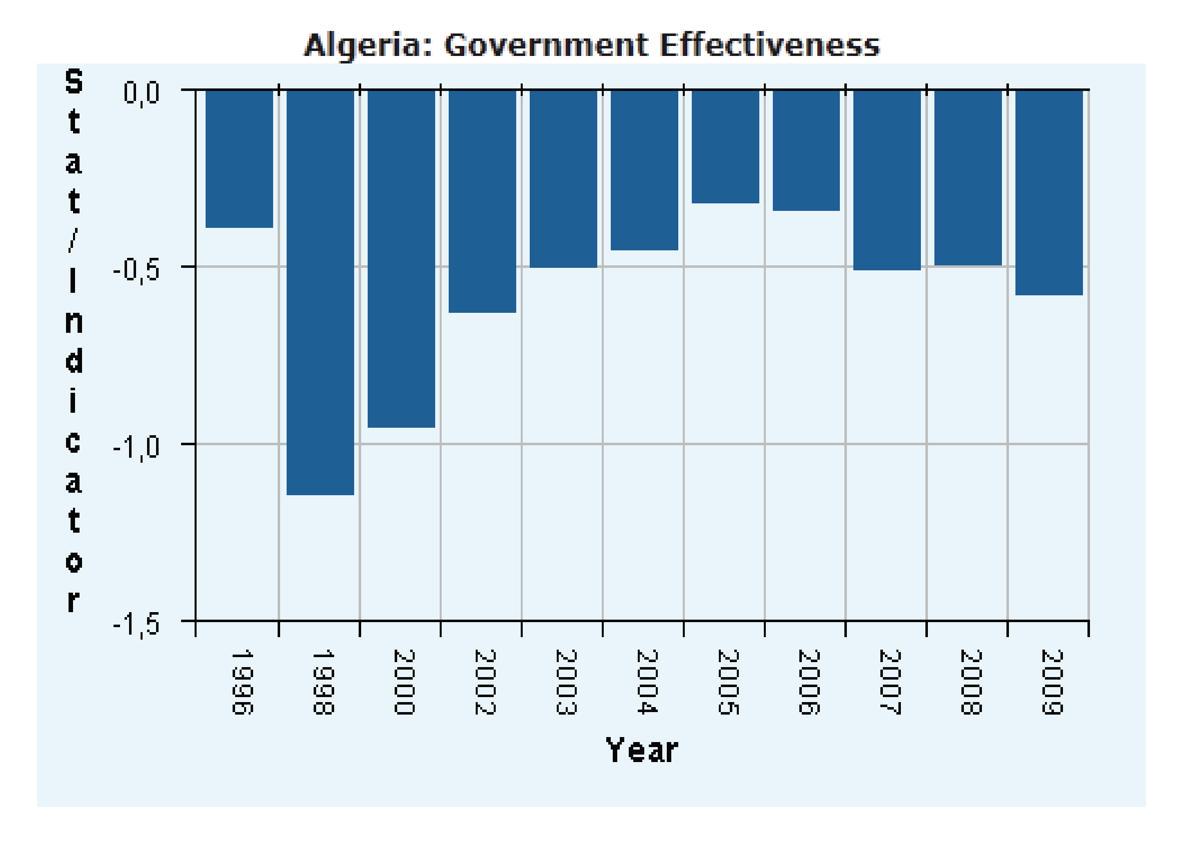
---

1 – عيشة خلدون ، " أساليب تفعيل الحكم الراشد في الإدارة المحلية في الجزائر: واقعا و تحديات "، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، 12 و 13 ديسمبر 2010 جامعة ورقلة)، ص7.

2 – عبد الله ساقور،" الحكم الموسَع و الآليات في المجتمع الجزائري : بلدية عنابة أنموذجا " (ورقة بحث قدمت في: الملتقى الدولي حول "الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي " ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 8-09 أفريل2007)، ص 5 .

* مؤشر يتكون من مجموعة متنوعة من المصادر ويقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية :نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات ، نوعية الرعاية الصحية العامة واستقرار الحكومة .تتراوح التقديرات بين 2،2- 5، 5و؛ العليا هي الأفضل.

شكل 9: وضعية الجزائر في مؤشر فعالية الحكومات بين 1996 و 2009



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=13&gid=0&sgid=0

4. الاستجابة:

ترتبط الاستجابة ببقية المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة فهي من جهة تتطلب كفاءة و فعالية في أداء المجالس المحلية، كما تستلزم وجود اتصال جيد بين الناخب و المنتخب الذي من المفروض أن يعمل على خدمة المواطن و تحقيق مطالبه في حدود الإمكانيات المتوفرة، لكن ضعف مستويات كل من الشفافية و المساءلة و الكفاءة و الفعالية و المشاركة جعل استجابة المجالس المحلية المنتخبة للمواطن المحلي في الجزائر سيئا.

و قد وصف بعض الباحثين [1] الإدارة المحلية الجزائرية بالاغترابية نظرا لكونها أداة في يد السلطة و تعمل على تحقيق أهدافها أكثر من سعيها إلى خدمة المواطن.

و في تقرير لإحدى الصحف اليومية الجزائرية، يشتكي المواطنون من صعوبة مقابلة المنتخبين المحليين للتعبير عن انشغالاتهم، و أن أعضاء المجالس المحلية غالبا ما يتحججون بالغياب أو الاجتماعات

---

1 – ساقور، نفسه .

للتهرب من الاتصال المباشر مع منتخبيهم .و تبين أن مكاتب التنظيم العام المنتشرة عبر 1541 بلدية سجلت حوالي 800 ألف شكوى من المواطنين خلال العام 2010، منها 80 بالمائة متعلقة بمشكلة السكن، فيما توزعت النسب الباقية بين المطالبة بمنصب شغل وتوفير مرافق حياتية ضرورية، كالمدارس والمصحات وترميم الطرقات والمسالك، إلى جانب الربط بشبكات الغاز الطبيعي وقنوات صرف المياه وتوفير المياه الصالحة للشرب .

كما سجلت بلديات الولايات الشمالية ما يقارب 500 ألف شكوى جلها خاص بالسكن وطلبات الشغل والمرافق العامة، كإنجاز وتوسيع مدارس، وتوفير ضرورياتها، ورياض الأطفال، بناء مصحات ومرافق صحية خصوصا ما تعلق بالأمومة والطفولة، توسيع وترميم الطرقات، والنقل، والإنارة العمومية بدرجة أقل، بينما شكلت العناية بالجانب البيئي والمحيط الأقل نسبة في انشغالات المواطنين والتي قدرت بأقل من 6 بالمائة من مجموع عرائض المواطنين المسجلة في العام 2010، لكن نفس التقرير أشار إلى أن نسبة الاستجابة لتلك المطالب لم تتجاوز 27 %[1] .

5. **الشرعية:**

و تعني قبول المواطن المحلي بالطريقة التي يمارس من خلالها المنتخب المحلي سلطته داخل المجتمع في إطار القوانين المنظمة، و قد طرحت العلاقة بين النائب المحلي و المواطن عدة إشكاليات خاصة فيما يتعلق بتمثيلية المجالس المنتخبة، إذ يعتقد البعض بأن ضعف المشاركة السياسية للمواطن الجزائري محليا و غياب قنوات حقيقية للاتصال بين الناخب و المنتخب تجعل من السلطة الشعبية حيلة قانونية تحصر سلطة المواطن في اختيار النواب فقد دون التدخل في اتخاذ القرارات و تسيير الشؤون المحلية مباشرة، خاصة مع استحالة الرجوع عن التفويض المعطى بموجب الانتخابات أي استحالة عزل النائب من طرف المواطن.

و رغم أن النصوص القانونية تجعل من الشعب مصدرا للسلطة *، إلا أن عزوف الجزائريين عن التصويت في الانتخابات التي تتيح لهم اختيار ممثليهم ينقص من شرعية هؤلاء، كما أنه ليس من المفروض على النائب قانونا أن يستشير المواطن أو يأخذ رأيه في القضايا التي تخصه . و يعاب أيضا على الأحزاب السياسية اختيارها للمرشحين للمجالس المنتخبة دون الرجوع إلى القاعدة الشعبية و إنما تشكل القوائم من الأشخاص التي ترى بأنهم سيحصلون على أكبر عدد من الأصوات في إطار الزبونية

---

1 – عزيز حمدي، " أرقام مخيفة تؤشر على احتقار المسؤولين المحليين لمواطنيهم "، الشروق اليومي،24 جانفي ، 2011، الحدث، ص 7 .

* تنص المادة 6 من الدستور على أن الشعب مصدر للسلطة و أن السيادة الوطنية ملك للشعب و يمارسها عن طريق الاستفتاء و عبر ممثليه المنتخبين .

السياسية Clientelisme Politique أين تتدخل العلاقات الشخصية و الاعتبارات القبلية و القوة المالية في تعيين المرشحين و حتى و إن كانوا مجهولين من طرف المواطن الذي يبقى دوره مقتصرا على اختيار بدائل لم يحددها، دون أن نغفل التأثير السلبي للاقتصاد الريعي الجزائري على اهتمام المواطن بالحياة السياسية مادام لا يدفع الضرائب [1] .

و ما يلاحظ على العلاقة بين المواطن و الإدارة في الجزائر غياب الثقة المتبادلة، فبينما ينظر المواطن للإدارة على أنها عصابة تسعى للتربح الشخصي، و ينظر الإداري للمواطن على أنه خارج عن القانون إذا طالب بحقه في الخدمات العامة .

6. حكم القانون :

يعتبر قانونا البلدية و الولاية الإطار القانوني الذي يسير عمل المجالس المحلية المنتخبة و يحدد تشكيلها و صلاحياتها و طرق أدائها لمهامها و علاقتها بالسلطة المركزية، إلا أن عدة عراقيل تقف في وجه تطبيق المواد القانونية بشكل عادل و على الجميع، و على رأسها غياب ممارسة ديمقراطية حقيقية . و يقسم علماء السياسة الأنظمة السياسية إلى 3 أنواع: الدول الديمقراطية التي لا يمكن أن تدخل في حروب ضد بعضها (السلم الديمقراطي) تتميز ببنى مؤسساتية قوية و حرية الانتخابات و نزاهة القادة السياسيين؛ النوع الثاني هو الديكتاتوريات التي تمارس فيها مختلف أشكال القمع ضد المعارضة مما يؤدي إلى ظهور نزاعات داخلية متفاوتة الحدة و العنف، و تميل إلى مصادرة الحريات المختلفة و منع المواطن من المشاركة في الحياة السياسية و تكون فيها السلطتان التشريعية و التنفيذية ضعيفتين و تابعتين للجهاز التنفيذي الذي يرأسه رئيس من النخبة السياسية؛ أما النوع الثالث فهو ما يعرف بـ .Les Anocraties أو الديمقراطيات الناشئة، و التي تمثل خليطا بين النوعين السابقين فهي ليست ديمقراطية تماما و لا دكتاتورية تماما و غالبا ما تكون في مرحلة انتقالية بينهما، و تتميز بصراعات داخلية و ضعف الأداء الحكومي و اللاستقرار السياسي.

و في مشروع البحث «Polity IV» لسنة 2009 الذي أنجزه معهد Center for *Systemic Peace التابع لجامعة George-Mason (فرجينيا، الـ و.م.أ) الذي يهدف إلى دراسة الأنظمة السياسية منذ بداية القرن الـ19 م، تبين أن هناك 92 بلدا فقط من بين 162 المدروسة كانت ديمقراطية مقابل 23

---

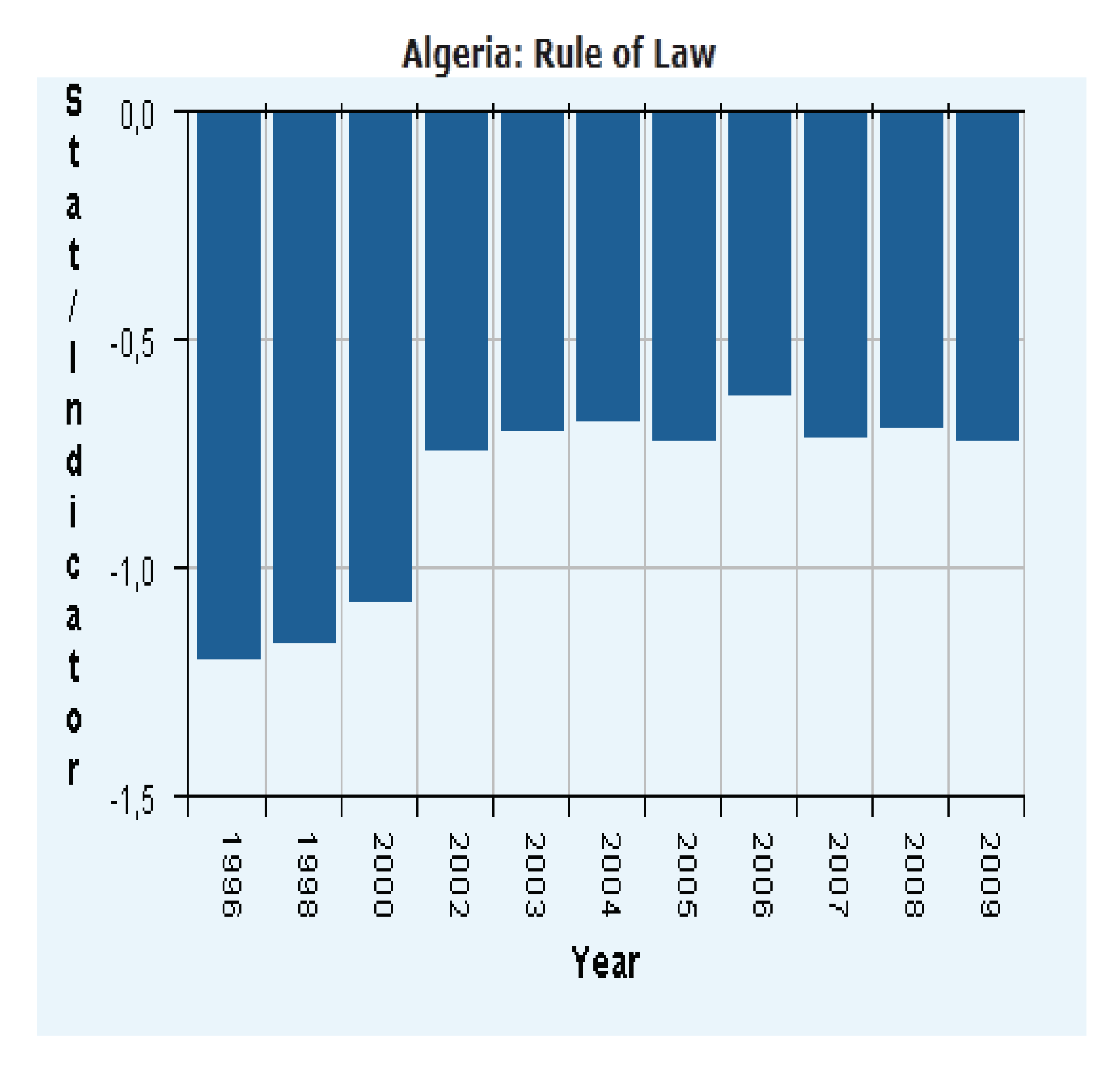
1 - الأمين شريط، " علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري " ، الوسيط 8 (2010): ص ص 38-42 ..

* Le Centre pour la paix systémique (CSP) a été fondé en 1997. Il est engagé dans la recherche innovatrice sur le problème de la violence politique dans le contexte structurel du système mondial dynamique, c'est-à-dire l'analyse globale des systèmes. Le Centre soutient la recherche scientifique et l'analyse quantitative dans les domaines liés à la question de nombreux problèmes fondamentaux de la violence dans les relations humaines et le développement sociétal.

دكتاتورية و 47 ديمقراطية ناشئة، و تم تصنيف الجزائر في الصنف الأخير الذي يجمع بين عناصر من الديمقراطية و أخرى من الديكتاتورية (1) .

أما بالرجوع الى مؤشرات الحوكمة، لم تحظ الجزائر بتصنيفات جيدة في مؤشر حكم القانون* و بقيت تراوح نفس التقييم السلبي خلال عدة سنوات .

شكل 9: وضعية الجزائر في مؤشر حكم القانون بين 1996 و 2009



المصدر : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية :

http://www.arabstats.org/country.asp?cid=1&ind=15&gid=0&sgid=0

---

1 – Djilali Hadjadj , ‘’ L’Algérie, Une «Anocratie» ? ‘’, Le Soir D ’ Algerie, 04 Avril, 2011, Soir Corrutpion, p 16.

* مؤشر يتكون من مجموعة متنوعة من المصادر ويقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية : الحياد القانوني و التقيد الجماهيري بالنصوص القانونية تتراوح التقديرات بين 2،5 –2،5 و؛ العليا هي الأفضل .

7. المشاركة

تعاني المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية في الجزائر من ضعف كبير نظرا لعدة اعتبارات تتعلق بعجز آليات و قنوات المشاركة من جهة إضافة إلى عدم احترام القوانين و اللامبالاة التي تميز المواطن الجزائري و التي تتجلى في العزوف الانتخابي، فضلا عن ذلك فإن النشاطات التي يشارك من خلالها المواطن لا تعدو أن تكون ذات طابع استشاري لا تؤثر أبدا في صنع القرار المحلي و لا تمارس الثقل المضاد للتعسف الإداري [1] .

8. القطاع الخاص :

يعمل القطاع الخاص المحلي مع الفواعل الأخرى بشكل تكاملي، لكن الملاحظ أن الإدارة المحلية في الجزائر بمقتضى قانوني البلدية و الولاية تتحمل العبء الأكبر من العملية التنموية، و يلزم الباب الثالث من قانون البلدية هده الأخيرة بالقيام بوظائف التهيئة و التنمية المحلية، التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز، التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية و الجماعية، السكن، حفظ الصحة و النظافة و المحيط، والاستثمارات الاقتصادية.

و تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة مهام التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة الإقليم و حماية البيئة و ترقية حصائلها النوعية، حيث يتم إعداد مخطط الولاية الذي يعكس في المدى المتوسط البرامج و الوسائل و الأهداف المحددة في برنامج التنمية المحلية، و إنشاء بنك للمعلومات يتضمن كافة الإحصائيات و الدراسات المتعلقة بالولاية التي تستغل في إنجاز المهام التالية :

- كل ما تعلق بالفلاحة و الري (حماية و توسيع و ترقية الأراضي، الوقاية من الكوارث و الآفات...).
- الهياكل الاقتصادية الأساسية (تهيئة و صيانة الطرق، تنمية الريف، الإنارة...).
- تعهد التجهيزات التربوية و تجهيزات التكوين المهني بالإنجاز و الصيانة .

---

1 – لعلى بوكميش و وناس يحيى ، " تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر: دراسة لمؤشرات الاستقلالية والشفافية والمشاركة على مستوى البلدية"، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، 12 و 13 ديسمبر 2010 جامعة ورقلة) ، ص 12 .

- النشاطات الاجتماعية(ترقية التشغيل إنجاز الهياكل الصحية الكبرى و حفظ الصحة المنشآت الثقافية و الرياضية و نشر التراث الثقافي...).

- دعم برامج الإسكان .

بالنسبة لقانوني البلدية و الولاية (1990)، فإنهما لم يكرسا دور القطاع الخاص في الوظيفة التنموية إلا من خلال عقود الامتياز التي يكون فيها منح مشاريع تنموية للقطاع الخاص أمرا استثنائيا مادامت الهيئات المحلية منوطة بالقيام بدلك و لا يمكن للولاية أن تلجأ إلى استغلال مصالحها عن طريق الامتياز إلا إذا تعذر عليها استغلالها استغلالا مباشرا.

و رغم الأولوية التي منحها قانون88 /25 المتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة، والحرية التي منحها القانون للاقتصاد الخاص ليلعب دوره كاملا، و مجالات النشاط الأوسع التي أفسحت له، إلا أن قانون الإدارة المحلية قد أغفل الأدوار التنموية للقطاع الخاص و ركز على القطاع العام في مناخ يتميز بعدم صياغة نهائية للتوجه الاقتصادي الجديد غداة صدور دستور 1989 [(1)] .

و بإلقاء نظرة على واقع الاستثمار الخاص المحلي في الجزائر، نجد أنه خلال سنة 2010 خسرت المجالس المحلية 20 ألف قضية في العدالة ضد المقاولات التي رفعت دعاوى قضائية للحصول على مستحقاتها العالقة، بعد أن ترفض البلديات أو الولايات تسديد الديون المنبثقة عن انجاز الشركات المقاولة لمشاريع لصالحها لعدة أسباب كعدم توفر السيولة المالية غالبا . هذا الوضع يعكس إلى حد كبير ضعف أداء القطاع الخاص في التنمية المحلية في الجزائر.

مما سبق نستنتج أن الفساد في المجالس المحلية المنتخبة يعود إلى غياب حوكمة محلية في الجزائر، و وجود حكم ردئ وطنيا و محليا Misgovernance يمنع مشاركة الفواعل غير الرسمية من المشاركة في مكافحة الظاهرة و هو ما انعكس على الهيئات الرسمية و البنى القانونية التي تعاني من نقائص عديدة و غير مطبقة بشكل يسمح بالتصدي للظاهرة الفتاكة .

---

1 - بورغدة، مرجع سابق، ص 6.

المبحث الثالث: آفاق لتقليص الفساد في المجالس المحلية بالجزائر:

يرى دانيال كوفمان أن هناك مجموعة من الأخطاء الإجرائية في سياسات مكافحة الفساد أدت إلى فشلها في مختلف الدول و على رأسها الجزائر و من بينها :

- **نزعة معالجة الأعراض (بدل تحديد الأسباب الأساسية الدفينة):** كإلقاء القبض على عدد من المتورطين في قضايا الفساد و الدعوة إلى سن قانون لمكافحة الفساد بدل الاهتمام بالقضاء على أسبابه.
- **النزعة البعدية (بدل النزعة القبلية):** و تهدف إلى تحقيق مكاسب سياسية في أغلب الأحيان بتركيزها المفرط على نهج الإنفاذ المؤسسي والقانوني تغفل دور التغييرات الشاملة في الحوافز القبلية التي تدفع إلى الأنشطة الفاسدة.
- **نزعة الحلول السريعة (بدل أهمية الآثار غير المباشرة):** بالتركيز على التدابير السريعة و حتى وان كانت نتائجها غير مستديمة بدل التركيز على محاربة محددات الفساد الأكثر حسما.
- **نزعة الحل الترقيعي (بدل تغيير المناخ العام):** باللجوء إلى استحداث هيئات حكومية و منظومة قانونية بدل إصلاح المناخ العام الذي يشجع الفساد.
- **النزعة الخطابية (بدل الاستخدام العميق للأدلة الملموسة):** و ذلك بإلقاء المسؤولين للخطب و الإسهاب في التصريحات بدل العمل على تطبيق القوانين فعليا على الأقل.
- **نزعة الحلول الجاهزة (مقابل تصميم حلول وفق خصوصيات البيئة المحلية):** لأن محددات الفساد تختلف من دولة و مجتمع إلى آخر في النوع و الحدة و تختلف بدلك البرامج [1].

كما أن معظم سياسات مكافحة الفساد تفشل لغياب إرادة حقيقة من النظام السياسي تنعكس على تصميم البرامج و تطبيقها، فتكتفي الحكومات عادة باعتماد مبادرات تعتريها النزعات المذكورة أعلاه، و يمكن معرفتها جدية النظام السياسي من خلال إشراكه للفواعل غير الرسمية كشريك في عملية مكافحة الفساد.

المطلب الاول : اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر : رؤية في مشروع قانون البلدية

لقد أدت الانتقادات التي يوجهها الخبراء و الممارسون إلى أداء الجماعات المحلية في الجزائر إلى تعالي الأصوات التي تطالب بمراجعة قانوني البلدية و الولاية باعتبارهما الإطار القانوني الذي ينظم النشاطات التي تقوم بها، و يحدد اختصاصاتها، و هو ما جعل الحكومة الجزائرية تقوم بوضع مشروع قانون جديد للبلدية في محاولة لإصلاحها باعتبارها الخلية الإدارية الأولى للدولة.

---

1 – دانيال كوفمان، " مراجعة استراتيجيات مكافحة الفساد: الميل نحو نهج مرتكزة على الحوافز" ، في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية (برلين : المنظمة الدولية للشفافية ، 1998) ، ص. 67 .

أولا: مضمون مشروع قانون البلدية الجديد

يستهل المشرع مشروع قانون البلدية الجديد المزمع طرحه على البرلمان للمصادقة عليه بعرض أسباب إجراء تغيير في قانون الإدارة المحلية في الجزائر و التأكيد على أهمية البلدية كقاعدة إقليمية لامركزية للدولة و التنمية المحلية و تجسيد الديمقراطية المحلية و مشاركة المواطن في الحياة السياسية، و توضيح المتغيرات التي أدت إلى عجز البلدية عن القيام بدورها التنموي مند تطبيق قانون 90-09 حيث يوضح المشرع أن الانفتاح ألتعددي و طبيعة المجتمع الجزائري المبنية على اعتبارات قبلية و ظهور جماعات المصالح هي عوامل أدت إلى انسداد في عمل المجالس المنتخبة فضلا عن سحب الثقة من رؤسائها في عدة مرات و هو ما اثر سلبا على عمل البلديات و تدني نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة البلدية [1] .

و يتضمن هدا المشروع 5 أقسام كالتالي:

القسم الأول : و يتضمن أحكاما تمهيدية في ثلاثة أبواب، يتعلق الباب الأول بالمبادئ الأساسية أما الثاني فيحدد اسم و إقليم و المقر الرئيسي للبلدية، أما الباب الثالث فيتناول مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية و يحث م ش ب على اتخاد التدابير التي تمكن من إعلام المواطن و استشارته فيما يخص الشؤون المحلية و دلك باستدعاء الخبراء أو الشخصيات أو الجمعيات المحلية التي من شأنها تقديم مساهمة مفيدة للبلدية. و يمكن للمواطن الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي و قراراته [2].

القسم الثاني: و يتناول مهام البلدية في بابين.

يحدد أولهما هيئات و هياكل البلدية المتمثلة في هيئة مداولة – المجلس الشعبي البلدي– و هيئة تنفيذية – رئيسه– و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية. و تتناول المواد من 17 إلى 31 التدابير المتعلقة بسير م ش ب و تنص المادتان 27 و 31 على إمكانية حضور المواطنين للجلسات مع ضرورة تعليق أشغال هده الأخيرة في أماكن مخصصة؛ أما المواد من 32 إلى 37 فتفصل في تشكيل و عمل لجان م ش ب؛ و تشكل المواد من 38 إلى 48 القانون الأساسي للمنتخب البلدي و الذي ينص على أن العهدة الانتخابية لهذا الأخير مجانية إلا من العلاوات التي يحصل عليها بمناسبة انعقاد دورات المجلس مع إلزام المستخدم بمنح النائب البلدي وقتا كافيا لممارسة عهدته الانتخابية. أما إجراءات حل و تجديد م ش ب فقد تم تفصيلها في المواد من 49 إلى 54.

1 – مشروع القانون المتعلق بالبلدية، عرض الأسباب، ص ص 1-10 .

2 – نفس المرجع ، ص ص 21-24.

و إن كانت المواد من 55 إلى 64 قد تطرقت لنظام مداولات م ش ب، فإن المواد من 65 إلى 104 تناولت بالتدقيق رئيس م ش ب من حيث طريقة انتخابه و تعيين نوابه و صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية و بصفته ممثلا للدولة و قراراته و سريانها.

و بالنسبة لسلطة حلول الوالي فإن المواد من 105 إلى 107 حددت حالاتها.

أما صلاحيات البلدية فقد تم تعدادها بموجب المواد من 108 إلى 129 و تمثلت في التهيئة و التنمية و التعمير و الهياكل القاعدية و الاهتمام بالنشاطات المتعلقة بالتربية و الحماية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة [1].

القسم الثالث : و يشمل المواد 130 إلى 173 و يتضمن الإدارة البلدية و المصالح العمومية و أملاك البلدية، بحيث خصص الباب الأول منه لإدارة البلدية و صلاحيات الأمين العام للبلدية و المندوبيات البلدية و الملحقات الإدارية و طرق الاحتفاظ و حماية أرشيف البلدية؛ أما الباب الثاني فيحدد مسؤولية البلدية تجاه سكانها و موظفيها؛ بينما يحدد الباب الثالث المصالح العمومية للبلدية و كيفية استغلالها سواء من طرف البلدية ذاتها أو من طرف الخواص في إطار عقود الامتياز و تفويض المصالح العمومية، كما تم تحديد أشكال أملاك البلدية العمومية و الخاصة [2].

القسم الرابع : تم تخصيصه لمالية البلدية من حيث مواردها و طريقة ضبط الميزانية و اعلان المناقصات و ابرام الصفقات العمومية و التصرف في النفقات و تقديم الحسابات بشأنها ([3]).

القسم الخامس : و خصص للتضامن بين البلديات و كيفياته و آلياته ([4]) .

<u>ثانيا : ايجابيات المشروع</u>

لقد حاول المشرع من خلال قانون البلدية الجديد تغطية الكثير من النقائص التي تضمنها القانون السابق، بالتكفل بتسوية النزاعات بين الكتل السياسية المكونة للمجلس المنتخب التي كانت مصدر انسداده غالبا، و ضمان ديمومة سير البلدية و استمرارية المرفق العام المحلي بتبني نظام داخلي للمجلس، و تحديد أدق تفاصيل انتخاب رئيس المجلس لتفادي الانسدادات المتكررة و تفادي سحب الثقة منه في السنتين الأولى و الأخيرة من العهدة الانتخابية، فضلا عن منح المجلس الشعبي البلدي حق اللجوء إلى القضاء المختص لمواجهة قرارات إبطال مداولاته.

---

1 - نفس المرجع ، ص ص 24-56.

2 نفس المرجع ، ص ص 56-67.

3 نفس المرجع ، ص ص 67-78.

4 نفس المرجع ، ص ص 78-80.

من جانب آخر تم فتح تسيير المرافق العامة إلى كل الأنماط الكلاسيكية للتسيير و أيضا أشكال التعاقد مع الغير في ظل قانون الصفقات العمومية، مع ضرورة إرفاق كل عبء جديد أو محول من طرف الدولة للبلدية بالمورد الضروري للتكفل به مع إجبار الدولة على تعويض أي تخفيض في الموارد ذات المصدر الجبائي المخولة قانونا للبلدية بسبب إجراء اتخذته الدولة في هذا الميدان و هو ما يضمن التوازن بين الموارد و المهام خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الاستقامة الميزانية و الصرامة في تنفيذ النفقات من خلال ضبط فتح الاعتماد للتحكم في مسار استعمال الموارد البلدية، دون إغفال استحداث ما بين البلديات كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية و اقتصادية مشتركة بين البلديات التي أصبح بمقدورها أن تشترك قصد الهيئة و التنمية المشتركة.

ثالثا : سلبيات القانون

لقد اجمع الخبراء أن اكبر ما يعاب على مشروع القانون الجديد للبلدية هو الانتقاص من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي و حصرها في بعض الجوانب التقنية مقابل توسيع نفوذ الإدارة ممثلة في الأمين العام للبلدية، فيقتصر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادتين 128 و 129 مثلا على أن صلاحياته تتمثل في الصرف الصحي و مكافحة الحشرات و المساحات الخضراء....

من جانب آخر سجل هذا القانون إعادة تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية ممثلة في الوالي الذي لا يمكن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي دون مصادقته عليها خاصة تلك المتعلقة بعقود الامتياز و الصفقات العمومية و القروض – المادة 60- و السماح للوالي باستخلاف المنتخب المحلي المتابع قضائيا حسب المادة 46 و ما يلاحظ أن الوالي تم ذكره 100 مرة مقابل 50 فقط لرئيس م ش ب رغم انه يخص هدا الأخير [1] .

أما المادة 69 التي تحدد طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي التي تنص على انتخابه من بين الأعضاء بدل اختياره من القائمة الفائزة بالأغلبية فقد حظيت بانتقادات واسعة لأن هذا من شأنه إحداث انشقاقات و تعطيل تنصيب الرئيس .

و إذا ما بحثنا عن تفعيل آليات الحوكمة المحلية في مشروع القانون الجديد نجد أنه لا يختلف عن سابقه من حيث عدم وضوح آليات المشاركة المجتمعية في تسيير الشأن المحلي و تحديد آلياتها بدقة حيث أن المادة 12 تنص على تحفيز رئيس البلدية لمشاركة و استشارة المواطن طبقا للقوانين و التنظيمات سارية المفعول دون تحديدها بدقة، بينما تمنح المادة 13 رئيس البلدية الحرية في استدعاء الخبراء و الجمعيات المحلية من عدمها دون توضيح قناة دائمة لمشاركة المجتمع المدني بدون الرجوع لرئيس المجلس الشعبي

1 – عزيز حمدي، " تعديلات قانون البلدية و الولاية غدا أمام النواب وسط زوابع من الانتقادات "، الشروق اليومي،12 مارس، 2011، الحدث، ص 3 .

البلدي. و فيما يخص الشفافية نلاحظ أن المادة 15 ربطت الحصول على الوثائق المتعلقة بتسيير البلدية بمدى سريتها مما يعيق إطلاع المواطن العادي عليها لأن تقدير السرية لا يعود إليه و إنما للمسؤول المحلي . و يبقى مضمون المادة 38 فضفاضا مادام يتيح حق حضور جلسات م ش ب للمواطن المعني بموضوع المداولة رغم أن جميع المواطنين معنيون بمختلف مواضيع المداولات التي تتناول تسير شؤونهم و تهدف لتحقيق مصلحتهم حسب مقدمة القانون !!

و كسابقه لم بمنح القانون الجديد المنتخب المحلي أي تعويضات مالية عدا تلك العلاوات التي يتحصل عليها بمشاركته في دورات المجلس .

من جانب آخر لا يخفى أن هذا القانون مقترح من طرف الحكومة للنواب لتعديله و التصديق عليه رغم أن سلطة التشريع تعود للبرلمان أصلا، و بالتالي فان معظم نصوصه من وضع السلطة التنفيذية الحاكمة مما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

و لا يمكن تحقيق إصلاح إداري حقيقي دون تعديل القوانين الأخرى المتعلقة بقانون البلدية كقانون الولاية و قانون الانتخابات و قانون الجمعيات.

مما سبق نلاحظ أن مشروع قانون البلدية الجديد يكرس إعادة تركيز السلطات في يد المعين و انتقاصها من المنتخب كنظير للامركزية الإدارية التي يتطلبها أي نظام إدارة محلية [1]، فهذا القانون ينتقص من مبدأ الإدارة المحلية نفسها و لا مجال للحديث عن حوكمة محلية تماما.

المطلب الثاني : نحو استراتيجية متعددة الفواعل

لقد أثبتت الإجراءات المتخذة من طرف الحكومة الجزائرية فشلها في مكافحة الفساد على المستويين الوطني و المحلي، و هو ما تجلى في استمرار الكشف عن فضائح الفساد يوميا فالمتصفح للصحافة المكتوبة الوطنية و الدولية يتأكد من دلك فلا يمر يوم دون أن تتناول جريدة تورط موظفين عموميين في قضايا الرشوة و الفساد و اختلاس الأموال العامة و المحاباة في التوظيف و المحسوبية في تقديم الخدمات العامة، أما فيما يخص المجالس المحلية المنتخبة فقد أثبتت الاحتجاجات الأخيرة عن ضعف أدائها و عدم قدرتها على تحقيق التنمية المحلية و هو ما جعل المواطنين المحليين يلجؤون إلى العنف للتعبير عن أراءهم و إيصال أصواتهم لمنتخبيهم.

---

1 – محمد العجمي ، " موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي : مستقبل الماضي "، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: " دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، جامعة بسكرة ، الجزائر، 3 و 4 ماي 2009) ، ص ص 10-12.

و في هدا السياق لابد من مراجعة الاستراتيجية الحكومية لمكافحة الفساد التي تعتمد على منظومة قانونية و هيئات رسمية لازالت عاجزة عن أداء الدور المنوط بها، و فيما يلي بعض الإجراءات التي من الممكن أن تساعد على تبني استراتيجية تقوم على المقاربة التشاركية في مكافحة الفساد .

أولا : تقوية دور المجتمع المدني و القطاع الخاص

إن فعالية آليات مكافحة الفساد تتطلب إشراك المجتمع المدني مثلما هو معمول به في الدول الديمقراطية التي تتبنى جمعياتها المختصة في مكافحة الفساد مبدأ عدم الرأفة Zero Tolerance و القيام بحملات متواصلة للقضاء عليه و التصدي للمصيدة الاجتماعية التي تنشأ من تقبل المواطنين لتفشي الفساد في المجتمع و استساغتهم لمظاهره المختلفة[1]، لكن ذلك يتطلب تقوية المجتمع المدني من حيث تكوينه و علاقته مع الحكومة لأن القدرة التعبوية للفواعل غير الرسمية أكثر من المؤسسات الحكومية في ظل غياب ثقة بين الحاكم و المحكوم في الجزائر و توجس المواطن الجزائري من جميع المبادرات الحكومية، و ذلك يكون بضمان استقلاليتها نسبيا عن الدول التي تصبح مطالبة بالتزام الحياد النسبي إزاء قوى المجتمع المدني و تنظيماته المختلفة و والعمل على إشراكها في اتخاذ القرارات بدل العمل الاستشاري الشكلي، والتخفيف من الإجراءات البيروقراطية في التعامل معها، وتركيز مراقبتها عليها في حدود ما يسمح به القانون، ويضمن السير الحسن للنظام العام عن طريق توفير منظومة قانونية ملائمة تمكن المجتمع المدني من الانخراط في مساعي مكافحة الفساد و ذلك بمراجعة المنظومة القانونية الحالية و صياغتها بما يسمح بمشاركة الجمعيات غير المعتمدة، دون إغفال ضرورة تنظيم برامج تكوينية و تربصات و ورشات عمل لتأهيلها للقيام بدورها بشكل جيد.
و من جانب آخر لابد من إيجاد حل للتبعية المالية التي تعاني منها الجمعيات الأهلية بوضع منظومة قانونية تتيح لها الحصول على إعانات مادية من داخل و خارج الوطن مع الإبقاء على الترتيبات اللازمة لحمايتها من الاختراق الأجنبي من جهة و حثها على القيام بالتمويل الذاتي عبر القيام بنشاطات إنتاجية تضمن لها دخلا ثابتا و دائما[2] .

كما أن أداء المجتمع المدني لدوره في الإنذار و رصد الأشخاص الفاسدين لا يكون إلا بتوفير جو من الديمقراطية و التعبير عن الرأي و احترام الحقوق المكفولة دستورا للمواطن بما أنه المتضرر الأول من تفشي الفساد.

---

1 – صالح زياني و عادل زقاغ، " نحو تفعيل منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد "، دفاتر السياسة و القانون ، جامعة ورقلة، العدد1 (جوان 2009): ص ص 65–68.

2 – بشير مرسي، " التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعليه) " ، ص ص. 16–17، موقع جامعة الشلف، تم تصفح الموقع يوم 2011/05/05 على الساعة 23:20 ،
http://www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_17.pdf

و من الواجب بناء شبكة تحالفات بين الفواعل غير الرسمية المهتمة بهذه الظاهرة لتبادل الخبرات و التجارب خاصة في الدول التي تتميز بتشابه في الظروف السياسية و الاجتماعية و نمط القيم الثقافية السائدة.

من جانب آخر لابد من العمل على صياغة مناهج دراسية و تنشئة سياسية و مدنية للمواطنين خاصة الشباب بشكل يزيد من مشاركتهم في العمل الجمعوي و يقلل من ظاهرة الاغتراب لديهم خاصة المثقفين الدين يتمتعون بمستوى تعليمي جيد و صفات قيادية.

أما فيما يخص القطاع الخاص، لابد إن يدرك المستثمرون و رجال الإعمال أن مكافحة الفساد تعود عليهم بالفائدة من خلال التقليل من النفقات التي تذهب كرشاوي و عمولات للحصول على المشاريع إضافة إلى تشجيع المستثمرين الأجانب على الاستثمار بالجزائر مما يعود بالفائدة على المستثمرين المحليين من حيث الاطلاع على تكنولوجيات الإنتاج و الأساليب الحديثة في التسيير و استقطاب اليد العاملة الأجنبية المؤهلة. و يمكن للقطاع الخاص تمويل منظمات المجتمع المدني و مراكز البحث المهتمة بمكافحة الفساد على غرار الكثير من الدول الأوروبية [1] .

ثانيا: تعزيز قدرات وسائل الإعلام

إن وسائل الإعلام و بفضل جاذبيتها و تأثيرها على الرأي العام و الإفراد باختلاف مستوياتهم الاجتماعية و التعليمية يمكنها أن تلعب دورا مهما في توعيتهم من مخاطر الفساد و حثهم على التصدي لأشكاله المختلفة خاصة اليومية منها أو الفساد الصغير، و قد أثبتت الكثير من التجارب أن الكشف عن الفساد عبر وسائل الإعلام من شأنه إيصال المعلومات حول الظاهرة لأكبر قدر ممكن من المواطنين كما حدث في صربيا عندما قام أحد مراكز البحث بدراسة حول الفساد في قطاع الجمارك، و مع الكشف على أن 50% من المعاملات تتم بشكل غير شرعي أدت الضغوطات الشعبية إلى فتح تحقيق معمق و إتخاذ إجراءات صارمة لمعاقبة المتسببين [2] .

و تلعب وسائل الإعلام في نفس السياق دورا غير مباشر عبر دعمها لمبادئ الحوكمة بالقيام بوظيفة رقابية تفضي إلى مساءلة المسؤولين الحكوميين و تحقيق شفافية في تسيير الشؤون العامة بتناولها لمختلف القضايا التي تهم المواطن، و لا يمكنها دلك إلا بمراجعة التشريعات الإعلامية التي تجرم العمل الصحفي و إلغاء العقوبات السالبة للحرية و والنشر وحظر التوقيف والحبس الاحتياطي في الجرائم

---

1 – Djilali Hadjadj , ‘’ Corruptions : Un Acteur Parmi D’autres ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 9 Mai, 2011, Soir Corrutpion, p 16.

2– مركز المشروعات الدولية الخاصة، " كشف الفساد..الطريق إلى الحل: الصرب حالة خاصة"، ص ص11–14، موقع مركز المشروعات الدولية الخاصة، تم تصفح الموقع يوم 2010/10/23 على الساعة 15:35

http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Combating%20Corruption%20toolkit%20Arabic.pdf

المتعلقة بحرية إبداء الرأي، وإطلاق حرية إصدار الصحف والحق في تملكها دون قيود وإلغاء كافة أشكال الرقابة المسبقة على الصحف، وحظر إيقافها إداريا من دون حكم قضائي، وإلغاء نظام الترخيص المسبق في عملية إصدار الصحف، وضمان حق الصحفيين في الوصول إلى مصادر المعلومات وكفالة حقهم في الحفاظ على سرية مصادرهم، واعتماد عقوبات مناسبة على المسؤولين والهيئات التي تعوق حق الصحفي في الوصول إلى المعلومات، هذا مع الإقرار القانوني بحق الصحفيين والإعلاميين في انتقاد المؤسسات العمومية والمنتخبة والشخصيات العامة في ما يخص ممارستها لمهامها ورفع القيود عن حرية التنظيم النقابي للمشتغلين في حقل الإعلام دون تدخلات حكومية وضمان تعدد البنى النقابية، وحظر العضوية الإلزامية في النقابات كشرط لممارسة المهنة، هذا مع العمل على إعادة تنظيم المجال السمعي والبصري بصورة تعزز التعددية والتنافسية والتعبير وإطلاق حرية إنشاء محطات البث الإذاعي والتلفزيوني وإلغاء القيود المبالغ فيها للترخيص بإنشاء هذه المحطات، و منح صلاحية الترخيص إلى مجلس وطني للإعلام المرئي يضم في عضويته ممثلين عن النقابات المعنية بحرية الإعلام وشخصيات عامة يتم اختيارها على أسس ديمقراطية وتعزيز استقلالية هذه المجالس، وتمتعها بصلاحيات فعلية في مراقبة محتوى البث وتقييمه وإلغاء صلاحيات وزارات الإعلام أو مجالس الوزراء في توقيف وسائل الإعلام عن البث وإيلاء هذه الصلاحيات إلى المحاكم المختصة [(1)] .

ثالثا: الاتجاه إلى دراسة ظاهرة الفساد

إن مكافحة الفساد تتطلب إجراء الكثير من المسوحات والدراسات ووضع مؤشرات والتحسين المستمر للأدوات التي تقيم هذه الآفة و توفر فهما ملائما حولها و تقيس مدى انتشارها في المجتمع عموما و في بعض الأنظمة الفرعية كهيئات أو قطاعات معينة و التوصل إلى معرفة تكاليفها في شتى المجالات مما يتيح رسم الخطط الاستراتيجية لمواجهتها و معالجة جوهر المشكلة و يجعل آليات المكافحة ذات مردودية و ليست معزولة عن واقع الظاهرة، و لا يكون ذلك في إطار دراسات أكاديمية مضبوطة منهجيا و مستقلة عن إرادة الأشخاص و الهيئات الوطنية أو الدولية [(2)] .

و يتطلب تشخيص ظاهرة الفساد في الجزائر الاعتماد على تكنولوجيات التحري المختلفة و التعاون بين مختلف الهيئات و الفواعل لتنويع مصادر جمع المعلومات بهدف إعداد خريطة لأهم القطاعات و المستويات و المناصب التي ينتشر فيها الفساد [(3)] .

---

1 – أحمد كرفاح، " الإعلام و الحكم الرشيد في العالم العربي "، الجزائر نيوز ،30 جانفي، 2011، زوايا الرأي، ص 9 .

2 – Djilali Hadjadj , ‘’ Mesurer La Corruption Pour Mieux La Contrer ‘’, Le Soir d ’ Algerie, 16 Mai, 2011, Soir Corrutpion, p 10.

3 – المملكة المغربية، " التقرير السنوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة 2009 " ، ص 61.

رابعا: التركيز على البعد القيمي للأفراد

لقد ورد فيما سبق بان المنظومة القيمية السائدة في أي مجتمع تلعب دورا مساعدا أو مثبطا لانتشار الفساد و عليه فان التقليص من حدة هدا المتغير سينتج عنه لزاما تقلص في مستوى انتشار الفساد، و الحكومة ملزمة بالتركيز على الإنسان في سياسة مكافحة الفساد حتى يكون لهده الأخيرة اثر أقوى و استدامة و دلك بالاعتماد على المدونات الأخلاقية لكل المهن سواء في القطاع العام أو الخاص التي تحدد ضوابط لا يمكن تجاوزها في إطار التعاملات التي تتطلبها مهنة معينة كالمحاسبة أو الطب أو القضاء أو التعليم، إضافة إلى الرجوع إلى القيم الدينية التي تسمو بأخلاق الفرد و تجعل الضمير الإنساني هو المراقب الأول لتصرفات الفرد و تطبيق مبادئ الإسلام الحنيف الذي حرم كل الفساد المعروفة مند القدم أو المستحدثة و منع كل ما ينتج عنه مضرة للفرد أو للمجتمع سواء في تعامل المسلمين مع بعضهم أو في تعاملاتهم مع الأمم الأخرى[1] .

خامسا : تحصين الجهاز القضائي

يعتبر قطاع العدالة الجانب الميداني لسياسات مكافحة الفساد و عن طريقه يتم تطبيق مختلف النصوص القانونية التي تعاقب المتورطين، فمن اللازم على الحكومة أن تعمل على استقلاليته عن السلطة التنفيذية و عن أصحاب المال و وسائل الإعلام، و تكوين قضاة متخصصين في مكافحة الفساد يكونون على دراية بالتطور المستمر لأشكال الفساد دون إغفال وضع معايير شفافة و نزيهة للاختيارات و التعيينات و الانتقالات في سلك القضاء[2] .

المطلب الثالث : حتمية تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي

كما تبين في الاجزاء السابقة من البحث فان ضعف الاعتماد على آليات الحوكمة المحلية في الجزائر أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد لدى أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، و عليه من الضروري تغيير هدا المناخ العام الذي يحفز الفساد إلى بيئة تتميز بمتغيرات مثبطة للفساد كما يلي:

أولا: شفافية تسيير الجماعات المحلية

و تكون باتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها زيادة درجة إطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرار على مستوى البلدية و الولاية و تسهيل وصوله إلى المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية، دون الاكتفاء

---

1 – بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن : مقارنة بالشريعة الإسلامية (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2009) ، ص 488.

2– المملكة المغربية، مرجع سابق، .ص 73 .

ببعض المواد القانونية التي تتيح حضوره اجتماعات المجالس المنتخبة، بما في ذلك الكشف عن الميزانيات البلدية و الولائية و طرق صرفها و لا تقتصر الشفافية على الهيئات العمومية و إنما يجب أن تمس القطاع الخاص خاصة في كيفية حصول المقاولات و الشركات على الصفقات و المشاريع مع البلديات و الولايات.

و إذا كانت الحياة اليومية للفرد الجزائري تتجه نحو اعتماده على المعلوماتية في مختلف المجالات فلابد من اغتنام الفرصة للتوجه نحو حوكمة محلية الكترونية على غرار ما قامت به إمارة دبي التي تعد تجربتها رائدة في هدا المجال، حيث تم بناء شبكة المعلومات الحكومية التي تربط جميع الدوائر الحكومية في دبي، وكذلك توحيد أنظمة العمل المشتركة لجميع تلك الدوائر، ثم تقديم كافة الخدمات التي يمكن تنفيذها عبر الإنترنت لأن التحول من إدارة محلية تقليدية إلى إدارة محلية إلكترونية لا يقتصر على تزويد تلك الإدارة الجديدة بالحاسبات الآلية وربطها بشبكات الاتصالات والإنترنت، فهذا التحول ليس مجرد "قضية تقنية" بل ينبغي أولاً تعزيز إدارة محلية سليمة وصالحة للتحول إلى إدارة محلية إلكترونية، وهذا يقتضي "إصلاحاً إدارياً جذرياً" للإدارة المحلية [1] .

و لذلك لابد من وجود بنية أساسية فنية مناسبة تتمثل في توفير الحاسبات الآلية بأسعار مناسبة وشبكات الاتصالات وبنوك المعلومات، وما يستلزمه ذلك من توفير شبكات الاتصالات الهاتفية بصورة جيدة، وكذلك عمليات تأمين وحماية البيانات والمعلومات والاتصالات والعمليات والوثائق الإلكترونية، و بناء وعي جماهيري أو ما أطلق عليه البعض جمهور إلكتروني و لا يقصد بذلك تحول كل أفراد الشعب إلى متخصصين تكنولوجيين، وإنما أن يكون هناك وعي جماهيري مناسب يعرف ما هي الإدارة الإلكترونية، ويتحمس لها، إضافة إلى تسلح الجمهور بمعلومات مبسطة عن كيفية التعامل مع الوسائل الفنية مثل استعمال الحاسوب على الأقل والتعامل مع شبكات الاتصال بالاعتماد على التعليم وبوساطة الإعلام الناجح[2] .

ثانيا: تأمين مشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرار

بجعل دور الجمعيات الأهلية لا يقتصر على الطابع الاستشاري و إلزام المنتخبين المحليين بالرجوع إليها عند اللزوم نظرا لكونها قناة تمثيلية دائمة للمواطن، و تكريسا للديمقراطية التشاركية و ضمانا لإيصال صوته دون وسائط قد تحرف مطالبه حسب مصالحها كالأحزاب السياسية، كما يجب العمل على

1 – علي السيد الباز،" الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية الإدارة المحلية الإلكترونية العربية"، ص ص 18–19، في موقع الدليل الإلكتروني للقانون العربي ،تم تصفح الموقع يوم 2011/05/05، على الساعة 08:30.

www.abalawinfo.com

2 – نفسه ص 19.

غرس روح المشاركة لدى المواطن المحلي و إعادة بناء ثقته المتبادلة مع الإدارة بمراجعة آليات الاتصال بينهما و فتح فضاءات تمكن المواطن من الإدلاء بآرائه و حضور مداولات المجالس البلدية و الولائية في ظل منظومة قانونية تحميه من تعسف الإدارة، و لا يكون دلك إلا بتوفر أسس الديمقراطية من حرية التعبير و إبداء الرأي و استقلال وسائل الإعلام [1] .

ثالثا: تطوير وسائل المساءلة دون إعاقة التسيير الجيد محليا

إن مساءلة الهيئات المحلية حول أدائها لمهامها لا يعني بالضرورة التشدد في مراقبتها و تقليص صلاحياتها بما يعيق أداءها لمهامها، فالمساءلة يجب إن تكون من طرف المواطنين و الجمعيات الأهلية إضافة إلى الهيئات الحكومية التي تصبح مطالبة بممارسة وظيفتها الرقابية بشكل أفضل و بالتنسيق مع الهيئات الأخرى غير الحكومية بما يضمن تكاملا للأدوار بينها.

و من بين المقترحات يمكن الاعتماد على تقارير الأداء و هي عبارة عن استبيانات تقدم للمواطنين يدلون فيها باراهم حول نوعية و كفاءة و مستوى أداء مختلف أجهزة الدولة كالبلديات و الولايات و تتناول أيضا فساد المتخبطين المحليين و يمكن نشرها نتائجها الكمية التي تعكس رضا المواطن المحلي عن الخدمات العمومية في وسائل الإعلام لإيصال صوته للسلطات العليا [2] .

رابعا: تحديث منظومة الموارد البشرية

إن استغلال الموارد و الكفاءات البشرية التي تتمتع بها الجزائر على مستوى الهيئات المحلية يتطلب اعتماد أنظمة شفافة في التوظيف و الترقية و التقاعد و الانتخاب مع تخصيص أجور محترمة و حوافز مادية للموظفين في مناصب حساسة كالمنتخبين المحليين مع إخضاعهم لبرامج تكوينية نوعية و دورية لرفع مستوى تأهيلهم و قدرتهم على تسيير الجماعات المحلية و تعزيز نزاهتهم و مستوى تفكيرهم، فضلا عن تدقيق و توضيح النصوص القانونية التي تنظم عمل المنتخب المحلي و تفادي تعارضها و تضاربها مع التنظيمات الأخرى [3] .

---

1 – – Maria Gonzalez de Asis ," Reducing Corruption at the Local Level " (WP, World Bank Institute ,2006:) , p 6.

2 – ريك ستانبهرست، " إجراء مساءلة علنية للمسؤولين الحكوميين" ، أوراق ديمقراطية ، العدد 3 (جويلية 2005)، ص 44.

3 – المملكة المغربية، مصدر سابق، ص 56 .

خلاصة و استنتاجات

نستنتج مما سبق بأن الإجراءات التي اتخذتها السلطات في الجزائر لم تستطع الحد من الانتشار الرهيب للفساد على المستوى الوطني و على مستوى المجالس المحلية المنتخبة و ذلك يعود إلى أن النصوص القانونية التي تنظم عمل هذه الأخيرة لا تجعلها تتمتع بصلاحيات واسعة و نوعية كما لا تراعي مبادئ الحوكمة المحلية من مساءلة و رقابة شعبية و مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المحلية و تنفيذها و تغيب القطاع المحلي عن تقديم الخدمات المحلية من جهة ، و الاعتماد المطلق على المكونات الرسمية في مكافحة الفساد في ظل ضعف المجتمع المدني في الجزائر و عجزه عن التأثير في السياسات العامة عموما و استراتيجيات مكافحة الفساد خصوصا .

لقد توصل الباحث من خلال دراسته إلى أن ظاهرة الفساد قد تفشت بشكل كبير في الجزائر و في جميع المجالات و على كافة المستويات الرأسية و الأفقية، و يعود ذلك إلى وجود بيئة ملائمة لتفشي الفساد و غياب استراتيجية متكاملة للوقاية منه، و إنما مجموعة من الآليات و الإجراءات غير المترابطة و غير المتناسقة التي لا تتبع من تخطيط مضبوط يدرس جذور الظاهرة و يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الحالة الجزائرية، لأن معظم الإجراءات المتخذة في إطار سياسة مكافحة الفساد في الجزائر تتراوح بين ردود فعل تتزامن مع الكشف عن الفضائح الكبرى للفساد في الصحافة الجزائرية و الأجنبية و رغبة النظام السياسي في الترويج لرغبته في مكافحة الفساد، أو تماشيا مع التطورات الخارجية و مطالبة المنظمات الدولية و الإقليمية التي تنتمي إليها الجزائر بمباشرة إجراءات في هذا المجال .

و الإدارة المحلية كمنظومة فرعية عن النسق العام تعرف انتشارا كبيرا لمختلف مظاهر الفساد، خاصة في المجالس المحلية المنتخبة التي تهدف نظريا إلى تحقيق التنمية الشاملة و تقريب الدولة من المواطن.

و قد ركز الباحث في دراسته على العوامل التي أدت إلى تفشي الفساد في المجالس المحلية المنتخبة و كيفية التصدي له بدل معالجة مظاهره المتنوعة، و ذلك في إطار ما يعرف بالحوكمة المحلية.

و أجابت الدراسة عن الإشكالية المطروحة و التساؤلات الفرعية من خلال حصر أسباب انتشار الفساد في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر في محورين رئيسين هما:

• ترهل نظام الإدارة المحلية الجزائرية و عدم مواكبته للتطورات الحاصلة على الأصعدة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية. و عجزها عن تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية التي تمثل آلية قبلية و بعدية لمكافحة الفساد تقوم على الوقاية من مختلف الأسباب التي تؤدي إلى حدوثه من جهة و تمثل أداة لرصد الفساد و الكشف عنه من جهة أخرى مما يجعل للحوكمة المحلية دورا مزدوجا : الوقاية من الفساد و كافحته .
• اقتصار الآليات التي تعتمد عليها الحكومة الجزائرية لمكافحة ظاهرة الفساد على مجموعة من النصوص القانونية التي غالبا ما لا تطبق ، إضافة إلى مجموعة من الهيئات الحكومية التي يتم استحداثها من حين لآخر و التي تعجز عن القيام بالمهام المنوطة بها.

من جهة أخرى أكدت الدراسة صحة الفرضيات المقترحة إذ أنه و بالنظر إلى تجربة الجزائر في مكافحة الفساد و بعض التجارب الأخرى التي نجحت في التصدي لهده الظاهرة تبين ما يلي:

• يرتبط مستوى الفساد في أي منظومة إدارية بشكل عكسي مع مستوى تبينيها لآليات الحوكمة، أي انه كلما كانت هده المنظومة أكثر تطبيقا لمبادئ الحوكمة كلما نقص الفساد و كلما نقص اعتمادها لمبادئ الحوكمة زاد مستوى الفساد .

و ينطبق الأمر على نظام الإدارة المحلية، فإذا كانت الهيئات المحلية تتمتع باستقلالية و شرعية كافية و تمارس مهامها في شفافية و تضمن مشاركة المواطن المحلي و قدرته على مساءلة المسئولين المحليين في ظل الديمقراطية و حكم القانون حول مدى أدائهم لمهامهم و تقوم بالاستجابة لمطالب المواطنين بكفاءة و فعالية، فإن احتمال تورط أعضاء المجالس المحلية – باعتبارها ركنا أساسيا من أركان الإدارة المحلية – في ممارسات الفساد يكون ضعيفا، أما نظام الإدارة المحلية الذي تمارس فيه الهيئات المركزية وصاية شديدة على الهيئات المحلية إلى درجة إعاقتها عن أداء مهامها من جهة و منعها من روح المبادرة و الاستجابة للمدخلات، و تغيب فيه الآليات التي تتيح للمواطن المشاركة في صنع القرار المحلي إلى جانب المجالس المحلية المنتخبة، و يكون فيها إسهام القطاع الخاص في تفعيل التنمية المحلية ضعيفا أو منعدما و لا يمكن للمواطن مساءلة المسؤول المحلي ، فإن تورط هدا الأخير في قضايا الفساد يصبح أمرا مؤكدا .

• تفشل الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد إذا تم حصرها في الجانب الحكومي الذي غالبا ما يكون أول القطاعات فسادا و أكثرها تأثرا بمخلفاته، نظرا لأن ظاهرة الفساد تتعلق أساسا بالمواطن الذي يمكنه أن يكون فاعلا محوريا في التصدي لها إذا توفرت القنوات الحرة و المستقلة التي تسمح له بدلك . كما يرجع فشلها إلى كونها تحاول معالجة مخلفات الفساد و ليس الأسباب التي أدت إليه و هو ما يمثل انحرافا منهجيا عن الاستراتيجيات المتكاملة التي تقوم على إشراك الفواعل غير الرسمية في الوقاية من أسباب الفساد و مكافحة أشكاله و علاج مخلفاته .

• يتميز مشروع القانون الجديد للبلدية بتراجع الجزائر في مجال الإدارة المحلية نحو إعادة تركيز السلطات المحلية في يد الموظفين المعينين و حصر الصلاحيات التي يتمتع بها المنتخبون المحليون و هو ما يعتبر سببا إضافيا قد يدفع بهم للتورط في قضايا الفساد.

و بناء على ما سبق فإن الباحث يقترح التوصيات التالية:

• إن التصدي لظاهرة الفساد لابد أن يمر بإشراك المواطن الجزائري في سياسة مكافحة الفساد سواء عبر وسائل الإعلام أو في إطار جمعيات المجتمع المدني التي يجب أن تتخلص من تبعيتها المالية و البرامجية للسلطة عبر إيجاد مصادر تمويل جديدة و كفاءات شابة مؤهلة قادرة على تسييرها .

• ضرورة توجه الباحثين الجزائريين إلى دراسة ظاهرة الفساد لأنها بلغت درجة متقدمة من الخطورة و أصبحت تهدد كيان الدولة و قيم المجتمع الجزائري، و محاولة إيجاد الحلول بالرجوع إلى الدراسات الأكاديمية و التراكم المعرفي و تجارب البلدان الأخرى في مواجهة الظاهرة.

• الاهتمام أكثر بالبعد المحلي في الدراسات السياسية بدل توجه أغلبية الباحثين إلى دراسة العلاقات الدولية، نظرا لأهمية البحوث المتعلقة بالإدارة المحلية في الخروج بنتائج يمكن الاعتماد عليها في تحقيق تنمية محلية حقيقية.

و للتعمق أكثر في هدا السياق يقترح الباحث المواضيع التالية للدراسة من طرف الباحثين في المستقبل:

- دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية – البلدية الجزائرية نموذجا –
- إشكالية العلاقة بين المواطن و الهيئات المحلية الجزائرية – دراسة نقدية–
- دور الحوكمة الالكترونية في علاج ظاهرة الاغتراب السياسي لدى الشباب الجزائري .

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

أ. الكتب:

1. البرادعي، ليلى مصطفى ." المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية". في إدارة شؤون الدولة و المجتمعة. المحرر : سلوى شعراوي جمعة . للقاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001.

2. البشري، محمد الأمين. الفساد و الجريمة المنظمة. الرياض : جامعة نايف للعلوم الأمنية ، 2007.

3. الخلايلة، محمد العلي. الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر: دراسة تحليلية مقارنة. ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009.

4. الرازي، أبو بكر محمد . مختار الصحاح .بيروت: مؤسسة الرسالة، 1994.

5. السيد، مصطفى كامل. " العوامل و الآثار السياسية " . في الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية. المحرر: إسماعيل الشطي. ط2 . مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2006.

6. الصيرفي، محمد . الفساد و الإصلاح و التطوير الإداري. ط1 . الإسكندرية : مؤسسة حورس الدولية، 2008 .

7. العلوني، حسن." اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد". في الحكم الرشيد و التنمية. المحرر: مصطفى كامل السيد. القاهرة: مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006.

8. العلوني، حسن . "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه". في إدارة شؤون الدولة و المجتمع. المحرر : سلوى شعراوي جمعة . القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001.

9. الكواكبي، عبد الرحمان . " المجتمع المدني العربي و دوره في مكافحة الفساد" . في نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد . لبنان، المركز اللبناني للدراسات، 2005 .

10. الكايد ، زهير . الحكمانية: قضايا و تطبيقات . القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.

11. إيجن، بيتر. " دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد" . في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية . برلين: المنظمة الدولية للشفافية، 1998.

12. إبراهيمي، عبد الحميد. " دراسة حالة الجزائر". في الفساد و الحكم الصالح في البلدان العربية . المحرر: إسماعيل الشطي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.

13. بودهان، موسى . النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر . الجزائر: المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار، 2009.

14. بعلي، محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004.

15. بعلي، محمد الصغير. القانون الإداري. عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002 .

16. جمعة، سلوى شعراوي . " مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: إشكالية نظرية". في إدارة شؤون الدولة و المجتمع. جمعة سلوى شعراوي و آخرون . القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2001 .

17. داود، عماد الشيخ . الفساد و الإصلاح . دمشق : منشورات اتحاد الكتاب العرب ، 2003 .

18. صاصيلا، محمد عرب ، مترجما . محاضرات في المؤسسات الإدارية. ط4. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.

19. عبد الوهاب، سمير محمد. " الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة" في البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية: القاهرة، 2009.

20. عبد الوهاب، سمير محمد. "الإدارة المحلية و البلديات العربية". في بحوث و أوراق عمل المؤتمر العربي الخامس للإدارة المحلية و البلدية في الوطن العربي المنعقد في الشارقة، مارس 2007. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.

21. عبد الوهاب، سمير محمد. الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر . القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2006.

22. عبد الوهاب، سمير محمد. " المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لبرنامج شروق ". في إدارة شؤون الدولة و المجتمع. المحرر : جمعة سلوى شعراوي. القاهرة : مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، 2001 .

23. كوفمان، دانيال . " مراجعة استراتيجيات مكافحة الفساد: الميل نحو نهج مرتكزة على الحوافز". في الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية . برلين: المنظمة الدولية للشفافية، 1998.

24. لباد، ناصر. التنظيم الإداري. الجزائر: منشورات دحلب، 1999 .

25. مزياني، فريدة . مبادئ القانون الإداري الجزائري . باتنة: مطبعة قرفي، 2001 .

ب. المجلات العلمية:

26. ابن علي، زياد عربية . " الفساد: أشكاله – أسبابه ودوافعه –آثاره مكافحته و استراتيجيات الحد من تناميه – معالجته " . مجلة دراسات إستراتيجية . جامعة دمشق. العدد 16 (صيف2005) .

27. أبو حمود، حسن . "الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية" . مجلة جامعة دمشق. المجلد 18 . العدد الأول (2002)

28. الكبيسي، عامر . " الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص و للتحليل و المعالجة " . المجلة العربية للإدارة . مجلد 20 . عدد1 (حزيران 2001).
29. جلال، معوض. " الفساد السياسي في الدول النامية" . مجلة دراسات عربية . 4 (شباط 1987).
30. دريوش، مصطفى . " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة". مجلة النائب. العدد 1 (2003).
31. شريط، الأمين. " علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري " . الوسيط. 8 (2010) .
32. شيهوب، مسعود . " ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم – المثال الخاص بالضمانات القانونية – " . الوسيط. 8 (2010) .
33. عبد النور، ناجي . " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة " . دفاتر السياسة و القانون. جامعة ورقلة . العدد 1 (جوان 2009) .
34. قوي، بوحنية . " المجتمع المدني الجزائري: الوجه الآخر للممارسة الحزبية ". مجلة المغرب الموحد. 10 (جانفي 2011) .
35. هميسي، رضا . " دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد و مكافحتها " . دفاتر السياسة و القانون . جامعة ورقلة . العدد 1 (جوان 2009) .
36. زياني،صالح و حجيج أمال . " إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر " . دفاتر السياسة و القانون. جامعة ورقلة . العدد3 (جوان 2010) .

ت. الملتقيات:

37. الجنحي، علي بن فايز . " مكافحة الفساد من منظور اعلامي" . ورقة بحث مقدمة في الملتقي العربي الدولي : " لمكافحة الفساد" ، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، 2003 .
38. السن، عادل عبد العزيز. "مكافحة أعمال الرشوة". ورقة عمل مقدمة في ندوة : " تطوير العلاقة بين القانونيين و الإداريين : القطاع العام و مكافحة الفساد المالي و الإداري" ، الرباط، المغرب، جوان 2008 .
39. الطعامنة، محمد محمود . "نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف". ورقة بحث مقدمة في الملتقى العربي الأول : "لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" ، صلالة، سلطنة عمان 18-2003/08/20 .
40. الطيب، بلوصيف . " الحكم الرشيد المفهوم و المكونات " . ورقة بحث قدمت في: الملتقى الدولي حول: " الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي " ، جامعة سطيف ، الجزائر، 8-09 أفريل2007 .

41. العجمي، محمد. " موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي". ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي الخامس حول: " دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" ، جامعة بسكرة ، 3 و 4 ماي 2009.

42. بطيخ، رمضان. "مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة" . ورقة عمل مقدمة في ندوة : " دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية "، القاهرة، جوان 2007 .

43. بلعور، مصطفى و بومدين طاشمة . " الإدارة المحلية والتنمية في ظل التحول إلى القطاع الخاص: دراسة في خبرات بعض الدول في مسألة التعاقد مع الغير". ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

44. بن عيسى ، أحمد . " الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد". ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

45. بلكوش، الحبيب . " مداخل أولية حول إشكاليات الأداء في منظمات المجتمع المدني- حالة منظمات حقوق الإنسان- ". ورقة عمل قدمت في الندوة الإقليمية حول: " المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الإصلاح"، الإسكندرية، مصر، 21-22 جوان 2004 .

46. بورغدة، وحيدة . " تمثيلية الجماعات المحلية في الجزائر في ضوء معايير الحكم الراشد قراءة و استشراف في قانوني الولاية و البلدية". ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

47. بوضياف، مليكة . " الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري". ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

48. بوشامي، نجلاء . " الرقابة الإدارية في ظل قانون البلدية 90-08: أداة للاستحواذ على سلطة القرار " ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

49. بوكميش، لعلى و وناس يحيى . " تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر: دراسة لمؤشرات الاستقلالية والشفافية والمشاركة على مستوى البلدية". ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

50. خلدون، عيشة. " أساليب تفعيل الحكم الراشد في الإدارة المحلية في الجزائر: واقعا و تحديات " . ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

51. خليل، عطا الله. " مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الدول العربية " . ورقة بحث قُدمت في ندوة: " القطاع العام و مكافحة الفساد المالي الإداري"، الرباط ، المغرب، جوان 2008 .

52. دلة ، سام سليمان و الهندي إبراهيم علي. "الفساد و أثره على الجهاز الحكومي " . ورقة بحث مقدمة في : " المؤتمر العربي لمكافحة الفساد "، الرياض، 6-2003/10/8 .

53. ركاش، جهيدة . " الحكم الراشد المحلي: قراءة في التجربتين الأمريكية والأردنية". ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول:" إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية"، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 12 و 13 ديسمبر 2010 .

54. زرارقة، فيروز . " الفساد في المجتمع الجزائري و استراتيجية الحد منه " . ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : " الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي" ، جامعة سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007 .

55. ساقور، عبد الله . " الحكم الموسَع و الآليات في المجتمع الجزائري : بلدية عنابة أنموذجا " . ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : "الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي "، جامعة سطيف ، الجزائر ، 8-09 أفريل2007 .

56. عبد القادر ،محمد قحطان . "الجهود العربية في مكافحة الفساد" . ورقة بحث قدمت في الملتقى العربي الدولي: " لمكافحة الفساد"، الرياض، 6-8 / 10 / 2003.

57. عميور، السعيد . " شرح القانون01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته". محاضرة بمناسبة: " الأيام المفتوحة على العدالة " ، برج بوعريريج، الجزائر .

58. مكاوي، حمد محمود . " محو الأمية المعلوماتية". ورقة مقدمة لمؤتمر: "حرية تداول المعلومات في مصر- المعلومات حق لكل مواطن – " ، مكتبة الإسكندرية، 7-9فيفري 2006.

ث. <u>الجرائد:</u>

59. باشوش، نوارة . " 3000 فضيحة فساد خلال 2010 " . <u>الشروق اليومي</u>، 22 مارس، 2011.

60. بوالقمح، عبد الرزاق . " نهاية عهدة انتخابية تحت شعار المتابعات القضائية و الفساد". <u>الشروق اليومي</u>، 31 أكتوبر، 2007.

61. بوعلي، ياسمين. " تقلص عدد البلديات العاجزة إلى 14 بلدية في 2010 ". <u>الجزائر نيوز</u>، 23 ماي، 2011 .

62. بوكروح ، عبد الوهاب ." تهريب 97920 مليار سنتيم بطريقة غير شرعية منذ 2000 " . <u>الشروق اليومي</u>، 14 فيفري، 2011.

63. محامد، مراد . " 14 ألف منتخب محلي يرفضون التصريح بممتلكاتهم". الشروق اليومي، 20 جويلية، 2008 .

64. حمدي، عزيز. " تعديلات قانون البلدية و الولاية غدا أمام النواب وسط زوابع من الانتقادات" . الشروق اليومي، 12 مارس، 2011

65. حمدي، عزيز. " أرقام مخيفة تؤشر على احتقار المسؤولين المحليين لمواطنيهم " . الشروق اليومي،24 جانفي ، 2011 .

66. ح، عزيز. " أميار يتهمون أحزابا بالبزنسة على حساب انشغالاتهم " . الشروق اليومي، 09مارس، 2011.

67. ح، ياسين. " خلية بالرابطة الحقوقية لإثارة انتباه النيابة الى ممارسات الفساد " . الخبر، 02 مارس، 2011.

68. مصلوب، ليلى. " لأمناء العامون بالولايات يجتمعون بالمنتخبين المحليين للنظر في مطالبهم " . الشروق اليومي، 27 ديسمبر، 2008.

69. س، عبد السلام . " هيئة مكافحة الفساد تؤدي اليمين ورئيسها يعلن: سنحارب الفساد دون تراخ و لا تهويل! " . البلاد، 04 جانفي، 2011 .

70. كرفاح، أحمد . " الإعلام و الحكم الرشيد في العالم العربي " . الجزائر نيوز ،30 جانفي، 2011.

ع. منظمات دولية و هيئات حكومية :

71. المملكة المغربية. " التقرير السنوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة 2009 " .

72. شفافية دولية. تقرير الفساد العالمي للعام 2007: الفساد القضائي. الكويت : جمعية الشفافية الكويتية ، 2007 .

73. مصالح الوزير الأول الجزائري. ملحق بيان السياسة العامة 2010 . الجزائر: الحكومة الجزائرية، 2010.

غ. النصوص القانونية :

74. الدستور الجزائري

75. القانون 90-09 المتعلق بالولاية .

76. القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

77. مرسوم رئاسي رقم 128/04 مؤرخ في 29 صفر 1425 هـ الموافق لـ 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003.

78. مرسوم رئاسي رقم 137/06 مؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 هـ الموافق لـ 10 أفريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة في مابوتو في 11 يوليو 2003.

79. القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

80. قانون الانتخابات الجزائري.

81.مشروع قانون البلدية الجديد.

ف. مصادر الكترونية:

82. برقوق، امحند ." دور المجتمع المدن في ترقية الحكم الراشد: مقاربة في الحسبة الديموقراطية " . موقع الدكتور امحند برقوق ، تم تصفح الموقع يوم 2010/05/20 على الساعة 20:35 .

http://berkouk-mhand.yolasite.com/resources.ترقية%20في%20المدني%20%20المجتمع%20دور/doc

83. بلعباس، محسن . " مداخلة حول سياسة مكافحة الفساد في الجزائر في المجلس الشعبي الوطني". يوتيوب . تم تصفح الموقع يوم 14-02-2011 على الساعة 00:30: http://www.youtube.com/watch?v=zdpwPWjRJPE

84. بيترز، بيتينا. " دور وسائل الإعلام: تغطية أو كشف الفساد " . تم تصفح الموقع يوم 2010/05/20 على الساعة 10:25. www.mafhoum.com/press4/131S54.pdf

85. مندل، توبي . "سن القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات: إحراز تقدم، اهتمامات و مقاييس". تم تصفح الموقع يوم 2010/12/10 على الساعة 10:10. www.mafhoum.com/press4/131S55.pdf

86. تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات. " المشاركة الشعبية في التخطيط و إعداد الموازنات". موقع تحالف المشاركة الشعبية لإعداد الموازنة العامة للبلديات، تم تصفح الموقع يوم 15 ديسمبر 2011 على الساعة 15:30.

87. مرسي، بشير. " التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعليه) " .موقع جامعة الشلف، تم تصفح الموقع يوم 2011/05/05 على الساعة 23:20 ،

http://www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_17.pdf

88. مركز المشروعات الدولية الخاصة. " كشف الفساد ..الطريق إلى الحل : الصرب حالة خاصة. موقع مركز المشروعات الدولية الخاصة. تم تصفح الموقع يوم 2010/10/23 على الساعة 15:35

http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Combating%20Corruption%20toolkit%20Arabic.pdf

89. الباز ،علي السيد . " الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية الإدارة المحلية الإلكترونية العربية " . في موقع الدليل الإلكتروني للقانون العربي. تم تصفح الموقع يوم 2011/05/05، على الساعة 08:30.
www.abalawinfo.com

ثانيا: باللغة الإنجليزية

a. Books :

1. Abed, George and Gupta Sanjeev. ‘’ The economics of corruption: an overview “. in Governance, corruption and economic performance. editors: George Abed and Sanjeev Gupta. Washington : imf, 2002.

2. Archon, Fung & Others. Deepening Democracy. New York : Verso ,2003 .

3. Conyers, Diana. Decentralization:The latest fashion in development administration?" in Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management. Volume 15. Editors: Eric E Otenyo & Nancy S. Lind. Amsterdam: Elsevier, 2006.

4. Grindle, Merilee S, Going Local: Decentralization, Democratization and the promise of good governance. New Jersey : Princeton University Press, 2007.

5. Hambleton, Robi. Globalism and Local Democracy. Hampshire : Palgrave Macmillan, 2002.

6. Heller, Nathaniel. " Defining And Measuring Corruption: Where Have We Come From, Where Are We Now, And What Matters For The Future? " . in Corruption, Global Security, And World Order. Editor: Robert I. Rotberg. Cambridge, American Academy Of Arts & Sciences, 2009.

7. John, Peter. Local governance in Western Europe. London : Sage publications, 2001.

8. Kaufmann, Daniel and Phyllis Dininio. " Corruption: A Key Challenge for Development " in The Role of Parliament in Curbing Corruption. editors: Rick Stapenhurst & others. Washington: The World Bank, 2006.

9. Lederman Daniel and others. ‘’ On the Political Nature of Corruption’’, in The Role of Parliament in Curbing Corruption, editors: Rick Stapenhurst and others (Washington: The World Bank, 2006).

10. McCour,t Willy. «Efficiency, Integrity, and Capacity: An Expanded Agenda for Public Management?». In Performance accountability and combating corruption. Editor: Anwar Shah. Washington: The World Bank, 2007.

11. Miller L. & Others. Models of Local Governance. Hampshire : Palgrave Macmillan, 2000.

12. O'hara, Phillip Anthony. International Encyclopedia of public policy. Volume 3. Australia: Gperu, 2009.

13. Shah, Anwar. Local governance in developing countries. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2006.

14. Tanzi, Vito. “Corruption around the world, causes, consequences, scopes and cures” , in Governance and corruption. editors: George Abed and Sanjeev Gubta. Washington : IMF, 2002.

15. Tiihonen, Seppo. The History of Corruption in Central Government. Amsterdam : IOS Press, 2003.

b. Academic reviews :

16. Asaduzzaman, Mohammed. «Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh: Empirical Overview ‘’. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Vol. xxiv. No.1. (2009).

17.Dunleavy, Patrick and others. ‘’ New Public Management Is Dead-LongLive Digital-Era Governance ‘’. Journal Of Public Administration Research And Theory Oxford University. 16. (2011).

c. Seminars :

18. Warren, Mark E" Democracy against Corruption». Paper prepared for the Conference on the Quality of Government, University of Göteborg November 17-19- 2005.

19. Lindstedt, Catharina & Daniel Naurin. "Transparency against Corruption: A Cross-Country Analysis" . Paper prepared for the 20th World Congress of the International Political Science Association (IPSA) Fukuoka, Japan, July 9-13, 2006.

d. Work Papers :

20.Gould, David J & Jose A. Amaro-Reyes. " The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustrations from Developing Countries’’. World Bank staff working papers, number580, management and development series, number 7, The World Bank, Washington, 1987.

21.Morgan, Anda . ‘’Corruption: causes, consequences, and policy implications " . Work paper no 09, The Asia Foundation , 1998 .

22. Amundsen, Inge. «Political Corruption: An Introduction to the Issues " . WP, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999: 7.

23.Persson, Anna,Jan Teorell And Bo Rothstein . ‘’ The Failure Of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization Of The Problem ‘’. Qog Working Paper Series The Quality Of Government Institute Department Of Political Science, 2010.

24.Ribot, Jesse C. «Local actors, powers and accountability in African decentralization: a review of issues" . Paper Prepared for International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative, 6 October 2001.

e. Electronic Références :

25.Encarta (DVD-Rom) , la corruption, Encarta , 2007.

26.Encyclopedia Britannica (DVD-Rom) , Corruption , Encyclopedia Britannica, 2009.

27.Kwanbo, Mansur Lubabah. " Corruption and local governance: the role of behavoural accounting for effective service delivery " . Seen in 27/03/2010 at 15: 15 http://ssrn.com/abstract=1322250

28. Melnikov, Boris. "Combating Corruption: A Private Sector approach". Center for International Private Enterprise website. seen in: 15/05/2010 at 18:20.

http://www.cipe.org/publications/papers/pdf/Anti-CorruptionToolkit0308.pdf

29.No editor. "Fighting corruption with the private sector " . Seen in 15/1/2011 at 15:30 .http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/fighting-corruption-with-the-private-sector.html .

30. Rosendorff, B Peter & James Raymond Vreeland. «Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency " . Seen in December 15 th 2010 at 15:00. *www.bcf.usc.edu/~bpeter/papers/BPRJRV.pdf*

ثالثا: باللغة الفرنسية

a. Livres :

1. Hadjaj, Djiillali et autres .Combattre la corruption : enjeux et perspectives . Paris : Karthala, 2002

b. Revues scientifiques :

2. Baron, Catherine. " La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique " . Droit et société. N° 54, (2003/2).

3. Jolly, Cécile. ‘’ Les cercles vicieux de la corruption en Algérie ‘’. Revue Internationale Et Stratégique Dalloz. n° 43(2001/3).
4. Paye, Olivier. " La gouvernance : D’une notion polysémique à un concept politologique " . Revue Etudes internationals. volume XXXVI. no 1. (2005).
5. Taib, Essaid. " Société civile et gouvernance en Algérie " . Idara. n° 30. (2005).

c. Journaux :

6. Hadjadj, Djilali. ‘’ONPLCC : il est trop tard pour bien faire ‘’. Le Soir d ’ Algérie, 24 Janvier, 2011.
7. Hadjadj, Djilali. ‘’A contre-courant d’un contexte liberticide’‘. Le Soir d ’ Algérie, 17 Juillet, 2006.
8. Hadjadj, Djilali. ‘’ La loi algérienne ne garantit pas la protection des dénonciateurs et des victimes de la corruption‘’. Le Soir d ’ Algérie, 28 Avril, 2008.
9. Hadjadj, Djilali. ‘’ Corruptions : gouvernance En Afrique : L’Algérie Classée 19e Sur 53 Pays‘’. Le Soir D ’ Algérie, 11 Octobre, 2010.
10. Hadjadj, Djilali. ‘’ Encore un très mauvais résultat pour l'Algérie ‘’ . Le Soir D ’ Algérie, 09 Février, 2009.
11. Hadjdj, Djilali. ‘’ 9Décembre, Journée Internationale Contre La Corruption ‘’. Le Soir d’ Algérie, 6 décembre, 2010.
12. Hadjadj, Djilali. ‘’ La Corruption-�Change Social ‘’. Le Soir d ’ Algérie, 26 Mai, 2008.
13. Hadjdj, Djilali. ‘’ L’action des gouvernements pour combattre la corruption est insuffisante ‘’. Le Soir d ’ Algérie, 11 Décembre, 2006.
14. Hadjadj, Djilali. ‘Les Pouvoirs Publics Tournent Le Dos À La Convention Des Nations Unies ‘’ . Le Soir d ’ Algérie, 3 Avril, 2006.
15. Hadjadj, Djilali. ‘’ L’Algérie, Une «Anocratie» ? ‘’ . Le Soir D ’ Algérie, 04 Avril, 2011 .

16. Hadjadj, Djilali. ‘’ Corruptions : Un Acteur Parmi D’autres ‘’. Le Soir d ’ Algérie, 9 Mai, 2011.

17. Hadjadj, Djilali. ‘’ Mesurer La Corruption Pour Mieux La Contrer ‘’. Le Soir d ’ Algérie, 16 Mai, 2011.

18. Hammadi, Nissa. ’’ L’Avocat Mokrane Aït Larbi à Liberté : ‘’ Le Parquet Dépend Du Pouvoir Politique ‘’, à Liberté, 1 Juillet, 2010.

19. T, H. ‘’Suspicion sur l’Organe de lutte contre la corruption‘’. Le Soir d ’ Algérie, 13 Janvier, 2011.

d. Organisations internationales :

20. Mécanisme Africain d’Évaluation par les Pairs. Rapport D'évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire. Alger : Gouvernement Algérien, 2007.

فهرس الجداول

فهرس الأشكال

ملخص :

في إطار سعيها إلى التقرب أكثر من المواطن و تلبية متطلباته المتزايدة و رغبة منها في تطبيق أسس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، تحولت عديد الدول من نظم الإدارة المحلية التقليدية التي تسيطر فيها الهيئات الرسمية على عملية صنع القرار المحلي، إلى نموذج الحوكمة المحلية التي يشارك فيها المواطن في تسيير شؤونه المحلية في إطار يضمن شفافية اتخاذ القرارات و تنفيذها و في ظل قدرة المواطن على مساءلة الهيئات المحلية حول قيامها بمهامها المتمثلة في تقديم الخدمات العامة و تحقيق التنمية المحلية .

و بذلك يساهم هذا النمط في الحد من جرائم الفساد التي يقوم بها المسؤولون المحليون خاصة المنتخبون الذين يشكلون المجالس المحلية التي تتمتع بصلاحيات واسعة تزيد من فرص تورطهم في ممارسات فاسدة خاصة إذا كانت البيئة العامة مشجعة على ذلك .

و إذا كانت الجزائر تعاني من انتشار كبير للفساد في المجالس المحلية المنتخبة، فإن نظام الإدارة المحلية بشكله الحالي يعتبر العامل الرئيس الذي يشجع على ذلك نظرا لكونه نموذجا للحكم المحلي الرديء، إضافة إلى تحكم المؤسسات الرسمية في سياسات مكافحة الفساد بما يغيب دور الفواعل غير الرسمية فيها، و بالتالي فالجزائر مطالبة بالتحول نحو نموذج الحوكمة المحلية للتصدي للفساد في المجالس المحلية المنتخبة بشكل فعال .

الكلمات المفتاحية *: الفساد ، الحوكمة المحلية ، الفواعل غير الرسمية .*

Abstract:

Many countries shifted from the classical system of local administration that is characterized by the total control of official bodies towards the Local Governance built mainly upon the ability of its citizens to participate in the process of ruling their own local affairs assuring an impact over the decision making process . This pattern helps to reduce the rate of corruption crimes done by local rulers especially the elected ones who form local assemblies that enjoy a high leverage giving them the chance to be involved in such behaviors.

Algeria suffers a widespread of corruption in its local assemblies due to Algerian local administration's modal that encourages bad governance, in addition to the control of official institutions over the anti-corruption policies leading to the exclusion of the effectif role of the informal channels . Thus, Algeria is required to shift towards Local Governance modal .

Key words : *Corruption , Local governance , Non-official actors .*